جامعة الأزهر- غزة

عمادة الدراسات العليا والبحث العلمي

كلية الحقوق – قسم القانون العام

نظام الحكم للسلطة الوطنية الفلسطينية

دراسة تحليلية

Regime of the Palestinian National Authority

Analytical study

بحث مقدم من

الطالب: أسامة سعيد حسين سعد

استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام من كلية الحقوق بجامعة الأزهر

بإشراف

الأستاذ الدكتور/ فتحي عبد النبي الوحيدي

نائب رئيس جامعة الأزهر للشئون الإدارية والمالية وعميد كلية الحقوق سابقا

أستاذ ورئيس قسم القانون العام

مستشار المجلس الوطني الفلسطيني للشئون الدستورية

بسم الله الرحمن الرحيم

(إنَّ اللهَ يأمركم أن تؤدوا الأماناتِ إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناسِ أن تحكموا بالعدلِ إنَّ اللهَ نعمَّا يعِظكم به إنَّ اللهَ كانَ سميعاً بصيراً)

صدق الله العظيم

(سورة النساء، الأية **58**)

إهداء

إلى الذين ترنو عيونهم نحو الوطن....

الحالمين بالعودة الميمونة ......

إلى أبناء الشتات الفلسطيني ......

نهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للعالمين، سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم أستاذ البشرية ومعلمها القائل (العلماء ورثة الأنبياء)، وأشكر الله عز وجل كل الشكر، وأثني عليه بما هو أهل له، وأحمده بأن منَّ عليَّ بإتمام هذه الرسالة

أما بعد:

فإنني أقدم كل معاني الاحترام والتقدير والاجلال للعلماء الأفاضل الذين كان لهم دور بارز في صقل معالم شخصيتي العلمية، الذين أعطوا وأجزلوا العطاء، وما بخلوا بأوقاتهم ومنحوني الفرصة لأنهل من معين علمهم الغزير، الذي أسأل الله أن ينفع به الأمة، وأخص بالذكر الأستاذ الدكتور/ **فتحي عبد النبي الوحيدي** أستاذ القانون العام عميد كلية الحقوق ونائب رئيس جامعة الأزهر والمستشار القانوني للجامعة سابقاً، الذي تفضل عليَّ بقبول الإشراف على هذا البحث، وقدم إلي النصح والتوجيه، فكان لتوجيهاته السديدة ونصائحه ومتابعته أعظم الأثر في إنجاز هذا العمل، كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى عضوي لجنة المناقشة:

- **الدكتور/ ساهر الوليد مناقشاً داخلياً.**
- **الدكتور/ وليد مزهر مناقشاً خارجياً.**

اللذان قبلا مناقشة هذا البحث والحكم عليه، وأدعو الله أن يجزيهما عني خير الجزاء، كما أتوجه بالشكر والتقدير لكل من ساهم في إخراج هذا العمل إلى النور من حيث توفير المراجع والكتب أو التقييم المبدئي وإبداء النصائح والإرشادات، أو الدعم النفسي والمعنوي، وأسأل الله أن يجعل كل ذلك في ميزان حسناتهم يوم القيامة.

والله ولي التوفيق

الباحث،،،

إقـرار

أنا الموقع أدناه، مقدم الرسالة التي تحمل عنوان:

نظام الحكم للسلطة الوطنية الفلسطينية

"دراسة تحليلية"

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أية درجة أو لقب علمـي أو بحـث لـدى أيـة مؤسسـة تعليميـة أو بحثيـة أخـرى، وإنـي أتحمـل المسـئولية القانونيـة والأكاديمية كاملة حال ثبوت ما يخالف ذلك.

اسم الطالب: أسامة سعيد حسين سعد.

التوقيع:

التاريخ:

DECLARATION

I, the undersigned hereby, declare that the thesis titled:

Is my own research work and the work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has never been submitted elsewhere for any other degree qualifications nor for any academic titles, nor for any other academic or publishing institutions.

I, hereto, affirm that I will be completely responsible in academic and legal terms if this work proves the opposite.

Student's name:

Signature:

Date:

ملخص الرسالة

لقد دانت فلسطين لحكم آل عثمان طوال أربعمائة عام ونيف حتى العام 1917م ثم احتلتها القوات البريطانية ، ثم صدر قرار الإنتداب عن عصبة الأمم سنة 1921م، وعلى إثر ذلك صدر مرسوم دستور فلسطين عام 1922م كأول وثيقة دستورية عرفتها فلسطين في تاريخها المعاصر، والذي منح المندوب السامي صلاحيات مطلقة، حيث جميع بيديه السلطات الدستورية الثلاث – التنفيذية والتشريعية والقضائية– مسخراً كل أدوات ووسائل الحكم لتنفيذ وعد بلفور بإقامة وطن قومي لليهود في فلسطين والذي صدر عن وزير الخارجية البريطاني بتاريخ 1917/11/2م.

أعلنت الوكالة اليهودية العالمية والمنظمات الصهيونية رسمياً قيام دولة إسرائيل، عام 1948م بعد انسحاب القوات البريطانية من فلسطين، وفى المقابل وبعد ولادة متعسرة تشكلت حكومة عموم فلسطين كجسم تمثيلي للشعب الفلسطيني وصدر في عهد حكومة عموم فلسطين وثيقة دستورية عرفت باسم " النظام المؤقت لحكومة عموم فلسطين "

أسفرت هزيمة الجيوش العربية في حرب عام 1948م عن احتلال إسرائيل كامل الأراضي العربية في فلسطين عدا كلاً من قطاع غزة الذي خضع لرقابة القوات المصرية، والضفة الغربية التي خضعت للحكم الأردني، واعتبرت مصر قطاع غزة وديعة تحت يدها، حيث عرف قطاع غزة تنظيماً دستورياً بدأ بصدور القانون الأساسي رقم (621) لسنة 1953م في 1953/12/10م والذي ألغي بصدور القانون الأساسي رقم (255) لسنة 1955م وصولاً للنظام الدستوري للقطاع لعام 1962م.

إلا أن الوضع كان مختلفا في توجهات القيادة الأردنية، فمنذ نهاية الحرب العربية الإسرائيلية عمل الأردن على تهيئة الأجواء لضم الضفة الغربية مع الأردن، ففي 1948/12/13م أصدر مجلس الأمة الأردني قراراً تاريخياً بالموافقة على وحدة الضفتين. ثم بتاريخ 1952/1/1م أصدر الملك طلال بن عبد الله بن الحسين ثاني ملوك المملكة الأردنية الهاشمية دستوراً للمملكة بضفتيها، والذي يعتبر أول وثيقة دستورية للمملكة الأردنية الهاشمية بعد أن تمت الوحدة بين ضفتي نهر الأردن وبعد ذلك وتنفيذاً لقرارات الجامعة العربية بتاريخ 1988/7/31م أعلن الملك

حسين فك العلاقات القانونية والإدارية مع الضفة الغربية، باستثناء أجهزة الأوقاف والمحاكم الشرعية.

وعلى اثر اتفاقية أوسلو (إعلان المبادئ – حول ترتيبات الحكومة الذاتية الفلسطينية) الذي جرى التفاهم عليه بين الحكومة الإسرائيلية ومنظمة التحرير الفلسطينية والذي تم التوقيع عليه بتاريخ 1993/9/13م تحددت معالم نظام الحكم في أراضى السلطة الفلسطينية ، وقد تشكل أول مجلس للسلطة الوطنية الفلسطينية في مدينة أريحا بتاريخ 1994/7/15م برئاسة الرئيس الراحل المرحوم ياسر عرفات رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، والذي كان يترأس في الوقت ذاته مجلس الوزراء الفلسطيني في ظل غياب التفرقة بين المنصبين – رئاسة السلطة ورئاسة الحكومة–، ثم صدر القانون الأساسي الأول للسلطة الوطنية الفلسطينية عام 2002م، حيث تولى هذا القانون تنظيم مسائل الحكم والسلطات العامة والحقوق والحريات العامة في الأراضي الخاضعة للسلطة الوطنية الفلسطينية،.

عدل القانون الأساسي الفلسطيني سنة 2003م– تمشياً مع النظام البرلماني – وجعل مباشرة الاختصاصات التنفيذية والإدارية بواسطة مجلس الوزراء، فيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، وتبعاً لذلك فإن رئيس السلطة غير مسئول سياسياً، في حين تقع المسئولية الجماعية على الوزارة ويسأل كل وزير عن أعمال وزارته، ولقد تضمن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م عدة سلطات تنفيذية لرئيس السلطة، يمارس بعضها منفرداً، في حين يباشر بقية هذه السلطات عن طريق الحكومة (مجلس الوزراء).كما عدل القانون الأساسي مرة أخرى عام 2005 تناولت التعديلات مدة رئاسة السلطة وحصرتها بأربع سنوات تجدد لمرة واحدة فقط ،كذلك حدد التعديل مدة ولاية المجلس التشريعي بأربع سنوات، وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات، وكذلك نص التعديل الجديد على أن تنتهي ولاية المجلس القائم عند أداء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية.

Abstract

Palestine was under the Ottoman (rulel control) for more Than 400 years, In 1917, it was occupied by The British (troops) In 1921, Mandate Resolution was issued by The League of Nations. Then, Palestine Constitution Deere was issued, in 1922, as a first Constitutional document known by Palestinians in The contemporary history of Palestine, All The Three Constitutional authorities, Executive, Legislative and Judicial, were conceded to The high commissioner by This paper. All Executive powers and tools were appointed to implement Balfour Declaration which was issued by The British Foreign Affairs Minister in 1917, to establish a national homeland for Jews in Palestine.

In 14 may 1948, The Israeli Declaration of Independence was officially made, by The Jewish Agency for Israel and Zionist Organizations, after The British troops withdrawal . After That, it was not an easy matte to form the All-Palestine government ,which was considered a preventative body for Palestinian people . "All Palestine Government lantern Regime " was a constitutional paper issues in that time .

In 1948 The Gaza Strip, which was subjected to the Egyptian Forces control, and the west Bank which was subordinated to the Jordanian Rule , were out of the full Israeli occupation of the Palestinian territories after the defeat of the Arab Armies.

The Gaza Strip was considered custody under the control of Egypt . on 10th ,Dec,1953, a basic law no. (621) was issued to make the Gaza strip a

constitutional Regulation . it was repealed in 1955 by the basic law no. (255). Then, in 1962, The Gaza Strip had it's constitutional Regulation.

After the end of Arab-Israeli war , the Jordanian leadership had a different attitude towards the west Bank . There was an active work to unify the west Bank with Jordon .So, an 13th ,Dec,1948 , a historical decision was made , by the Jordanian national assembly (the Parliament of Jordon)m approving on the unity of the two bank. The Second King of the Jordanian Kings, Talal Bin Abdullah bin Al-Hussain , issues a constitution for the two-bank kingdom . And it was the first constitional document of the Hashemite Kingdom of Jordon after having the unity between the two banks of the Jordon River.

According to the League of Arab States 1988, the King Hussain removed the legal relationship with the west Bank excepting Awqaf and Sharia court.

The first council for the Palestinian National Authority was formed by, the late National leader Yasser Arafat the prime Minister for the government and the authority , on 15th , July, 1994. This council was constituted according to the understanding between the Palestinian and Israeli governments in the light of OSLO convention Principles . In 2002, the first basic law for the Palestinian National Authority was issued to organize Governance issues, public Authorities and public rights and freedoms in the territories that belonged to the Palestinian National Authority.

In 2003,The Palestinian Basic Law was amended , in the line with the parliamentary regime, to authority the ministers Council to supervise

the executive and administrative purviews except those which related to the President . For this reason , each Minster will be in change of his ministry administratively and lawfully . The 2003 , basic-law included several executive persons for the president . Some of these powers will be carried out individually and the rest through the Ministers Council . This basic law was amended again in 2005 to have some extra modulations such as having a four-year presidential period that can be regenerated a one –time only. Concerning the legislative council period , it will be also for 4 years ended by the new elected legislative council's constitutional oath.

مقدمة:

مرت فلسطين بالعديد من الظروف غير العادية اقترنت بالصراع الديني والدولي بين الأمم والشعوب عبر التاريخ القديم والحديث، فقد كانت فلسطين ومازالت محل صراع بين الشعوب أصحاب الديانات السماوية الثلاثة الإسلامية واليهودية والمسيحية بالنظر لما تتمتع به من مكانة مقدسة، حيث توجد فيها أولى القبلتين وثالث الحرمين الشريفين[1].

ولقد تعرض ترابها لغزوات كثيرة، كما عبرتها الجيوش والقوافل لأغراض مختلفة، إذ تعرضت على مدى التاريخ إلى غزوات كما خضعت لسيادات متعددة كان من بينها أن سيطر عليها البابليون والفرس واليونانيون بقيادة الإسكندر الأكبر قبل مجيء المسيح ثم تلاهم الرومان[2].

ولقد فتح المسلمون فلسطين في عهد الخليفة عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) سنة 634م وما زالت منذ ذلك التاريخ إسلامية رغم تعاقب الأنظمة[3].

وبعد الخلفاء الراشدين خضعت فلسطين للحكم الأموي ثم العباسي[4]، وما تلا ذلك من انضواء فلسطين تحت راية الخلافة الإسلامية، لينتهي الأمر بالخضوع للطولونيين المصريين، والذين أورثوها إلى أبناء جلدتهم الإخشيديين، ومن ثم الفاطميين المسلمين، وحلت أولى النكبات في نهاية القرن الحادي عشر للميلاد، حين اجتاحت جيوش الصليبيين فلسطين عام 1099م[5].

وبقى هذا الحكم قائماً في فلسطين حتى هزيمة الصليبيين على يد القائد المسلم صلاح الدين الأيوبي ودحرهم عن فلسطين بعد معركة حطين الشهيرة عام 1187م حيث دخلت القوات الأيوبية الفاتحة مجدداً مدينة القدس يوم الجمعة 2/أكتوبر/1187م وأدى صلاح الدين الصلاة في قبة الصخرة بعد أن تم غسلها وتطهيرها.[6]

---

[1] عمر حمزة التركماني، القضاء الدستوري في فلسطين وفقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، رسالة ماجيستير، جامعة الأزهر، غزة، 2010م، ص 14.

[2] فتحي الوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين، 1917-1995، غزة، 1996م، ص170.

[3] تيسير جبارة، دراسات في تاريخ فلسطين الحديث، الطبعة الثانية، مؤسسة البيادر الصحفية، القدس، 1986م، ص 1.

[4] فتحي الوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين، مرجع سابق، ص171.

[5] القاضي أحمد المبيض، مجموعة قوانين العقوبات المطبقة في فلسطين، مطبعة النور، جنين، ص 10.

[6] صلاح العاوور، د.مازن سيسالم، تاريخ الدويلات الإسلامية، مكتبة المنارة، الطبعة الأولى، غزة، 1997م، ص 335 وما بعدها.

وقد ظلت المقارعة والصراع بين الصليبيين والمسلمين الأيوبيين مستمرة بين مد وجزر حتى تمكن المسلمون من دحرهم والقضاء عليهم وإنهاء حكمهم من فلسطين بعد وفاة الملك الأيوبي الكامل وذلك على يد الملك الأيوبي الناصر داوود عام 1244م.[1]

ثم وقعت فلسطين تحت سيطرة المغول فالمماليك، إلى أن جاء العثمانيون وحكموا الديار قرابة أربعمائة عام تخللها حكم الشيخ ظاهر العمر(1750–1775)، وحكم أحمد باشا الجزار (1785–1804)، وحكم إبراهيم باشا (1804–1840)[2] .

لقد دانت فلسطين لحكم آل عثمان طوال أربعمائة عام ونيف قبل أن تحل نكبتها التالية في العام 1917م عندما احتلتها القوات البريطانية ، واحتفظت بها كمستعمرة طوال أربعة سنوات حتى صدور قرار الإنتداب عن عصبة الأمم سنة 1921م والذي يمنح انجلترا حق الانتداب على البلاد.[3]

ولقد كان من أهداف الاحتلال العسكري البريطاني لفلسطين ثم الانتداب عليها تنفيذ وعد بلفور بإقامة وطن قومي لليهود في فلسطين، وخلال فترة الانتداب الذي استمر عدة عقود ظهر التواطؤ البريطاني جلياً في دعم الحركات الصهيونية وإقامة بنيتها التحتية استعداداً لإنهاء انتدابها على فلسطين وانسحاب جيوشها منها، وفي ظل استعدادات سابقة ومنسقة مع سلطات الانتداب أعلنت الوكالة اليهودية العالمية والمنظمات الصهيونية رسمياً قيام دولة إسرائيل[4]، ولم يأت الخامس عشر من أيار سنة 1948م وهو موعد انتهاء الانتداب البريطاني حتى كانت القوات اليهودية قد سيطرت على معظم الأراضي المخصصة للدولة اليهودية، وعلى غيرها من الأراضي المخصصة للدولة العربية وفق قرار التقسيم، وفي ظل هذه الظروف قررت الدول العربية أن تتدخل في الحرب بجيوشها النظامية بشكل مباشر.[5]

وقد أسفرت هزيمة الجيوش العربية في حرب عام 1948م عن احتلال إسرائيل كامل الأراضي العربية في فلسطين عدا كلاً من قطاع غزة الذي خضع لرقابة القوات المصرية، والضفة الغربية التي خضعت للحكم الأردني، وذلك لحين اندلاع حرب عام 1967م بين إسرائيل

---

[1] جميل جمعة سلامة، النظام الدستوري في فلسطين، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2009، غزة، ص 60.
[2] فتحي الوحيدي،التطورات الدستورية في فلسطين، مرجع سابق، ص 171.
[3] القاضي أحمد المبيض، مرجع سابق، ص 10.
[4] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 201.
[5] رياض محمود الأسطل، تاريخ فلسطين الحديث والمعاصر، الطبعة الثانية،غير موضح دار النشر، 2000م، غزة، ص 304.

والدول العربية المجاورة، والتي أسفرت عن احتلال إسرائيل لقطاع غزة والضفة الغربية وأجزاء واسعة من الدول العربية منها شبه جزيرة سيناء المصرية وهضبة الجولان السورية.

وعلى اثر اتفاقية أوسلو (إعلان المبادئ – حول ترتيبات الحكومة الذاتية الفلسطينية) والذي جرى التفاهم عليه بين الحكومة الإسرائيلية ومنظمة التحرير الفلسطينية والذي تم التوقيع عليه بتاريخ 1993/9/13م تحدد معالم نظام الحكم في أراضى السلطة الفلسطينية من خلال نصوص نظرية جاءت بها هذه الاتفاقية حول مستقبل الضفة الغربية وقطاع غزة ،وما بات يُعرف لاحقا باتفاق (غزة – أريحا أولا) والذي وقع عليه الطرفان الحكومة الإسرائيلية ومنظمة التحرير الفلسطينية ، ومن ثم جرى حشد التأييد الدولي لهذا الاتفاق والتوقيع عليه في واشنطن في شهر أيلول 1995 م ، وقد قرر المجلس المركزي الفلسطيني وفي دورته المنعقدة من 1 إلى 1993/10/12بتكليف اللجنة التنفيذية بتشكيل مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية . وبذلك شهدت المنطقة ولادة أول مشروع لدولة فلسطينية منذ تشكيل حكومة عموم فلسطين عام 1948م حيث لم يسبق للفلسطينيين أن كان لهم وطناً مستقلا (بالمفهوم الحديث للدولة المستقلة).

موضوع البحث:

لقد مرت فلسطين بمراحل دستورية متعددة، حيث لم تعرف فلسطين شكل الدولة خلال فترة الحكم العثماني، وبعد دخول القوات البريطانية عام 1917م وإعلان الانتداب البريطاني لفلسطين صدر أول دستور فلسطيني مكتوب عام 1922م وقد تناول ذلك الدستور تنظيم السلطات وفقاً للأهداف الاستعمارية لبريطانيا، إلى أن احتل اليهود فلسطين عام 1948م وخضعت الضفة الغربية لحكم الإدارة العربية الأردنية التي عملت على ضمها لإمارة شرق الأردن وشكلتا معاً المملكة الأردنية الهاشمية، وقد كان عكس نظام الحكم آنذاك الأطماع الأردنية في فلسطين وسياسة الدمج والضم التي اتبعها العرش الأردني، أما في قطاع غزة فقد نشأت حكومة عموم فلسطين كأول حكومة وطنية فلسطينية برئاسة أحمد حلمي عبد الباقي وذلك كي تقوم بالدور المنوط بها في تحمل مسئولية تحرير فلسطين وإدارة الأجزاء التي لم تحتلها قوات العدو الإسرائيلي، غير أن المعارضة الأردنية لها وتخلي الجامعة العربية عنها، وطبيعة القيادة التقليدية فيها قد أجهز عليها مبكراً، فقامت الحكومة المصرية بإدارة قطاع غزة باعتباره وديعة

تحت يد مصر ولم تعمل على ضمه، ولقد كان النظام الدستوري آنذاك انعكاساً لهذه الفلسفة حيث استقلت القوانين والتشريعات والأوامر الصادرة في قطاع غزة عن تلك الصادرة في مصر، كما عرف القطاع ثلاثة دساتير خلال فترة الحكم المصري عكست التوجه القومي للقيادة المصرية.

وبعد هزيمة العرب في عام 1967م واحتلال إسرائيل للمناطق الفلسطينية التي كانت بيد العرب وهي قطاع غزة والضفة الغربية، وقد قامت حكومة الاحتلال وخلال فترة الحكم العسكري وفترة الإدارة المدنية بمسخ التاريخ الدستوري وإنهاؤه في محاولة واضحة منها لتغييب الطابع العربي والإسلامي لفلسطين واتبعت سياسة الضم العائم كي تعفي نفسها من تبعات الاحتلال.

وبعد انطلاق عملية السلام وتوقيع اتفاقية أوسلو ونشأة السلطة الوطنية ورثت تلك السلطة نظاماً دستورياً بالغ التعقيد عبر العصور، وبعد صدور القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002م والذي عدل عامي 2003م و 2005م برز لدينا نظاماً دستورياً مشوهاً غير واضح المعالم، ومشوب بتداخل واضح في الاختصاصات والصلاحيات، وهو الأمر الذي لازال الشعب الفلسطيني يعيش تبعاته حتى اللحظة.

منهجية الباحث:

سيتبع الباحث المنهج التحليلي الوصفي في تناول موضوع البحث، حيث تعرض بالتحليل لكل حقبة زمنية مر بها الشعب الفلسطيني والأنظمة الدستورية التي سادت خلال تلك الحقب، معززاً ذلك بالمراجع والمصادر القانونية والإدارية والتاريخية.

إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية هذا البحث في أن فلسطين خضعت على مدار تاريخها المعاصر لعدد من الأنظمة السياسية وكان لكل شكل من أشكال الحكم نظاماً دستوريا تميز به عن الآخر وكان للتنظيم الدستوري في كل حقبة من هذه الحقب هدفا مغايرا عن الآخر الأمر الذي أدى إلى إرباك التاريخ الدستوري لفلسطين مما أسفر عنه إرباكاً وتبعثراً في القوانين والأنظمة المنبثقة عن هذه الدساتير وكذلك أشكال المؤسسات السيادية للكيان الفلسطيني من حقبة إلى أخرى وهو ما أدى في النهاية إلى ولادة جسم مشوه هو السلطة الوطنية الفلسطينية.

وسيأتي هذا البحث ليجمع بين طياته الشتات المتناثر ويقدمه للباحثين في دراسة متكاملة تيسر لهم الإطلاع على التاريخ الدستوري لفلسطين منذ أن عرفت التنظيم الدستوري.

تساؤلات البحث:

سيجيب هذا البحث على التساؤلات التالية:

1- هل عرفت فلسطين تنظيماً دستورياً في تاريخها القديم؟ وما هو شكل نظام الحكم في فلسطين في العهود القديمة؟

2- ما هو التنظيم الدستوري لفلسطين في عهد الحكم العثماني؟

3- ما هو التنظيم الدستوري لفلسطين في عهد الانتداب البريطاني؟

4- ماهية التنظيم الدستوري لفلسطين في عهد الإدارات العربية لفلسطين؟

5- هل عرف الفلسطينيون خلال تاريخهم الدستوري حكومات وطنية مستقلة قبل فترة مجئ السلطة الوطنية؟

6- ما هو التنظيم الدستوري الفلسطيني بعد نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية؟

الصعوبات التي واجهت الباحث:

1. عدم وجود مراجع قانونية واضحة وجامعة تسجل ما مر به الشعب الفلسطيني من تطورات دستورية باستثناء ما كتبه أستاذنا الدكتور فتحي الوحيدي من كتب بالخصوص وما نشره من أبحاث في مجلات علمية متخصصة ويعتبر ثروة في هذا المجال أثرى المكتبة الفلسطينية واعتمدنا عليه إلى جانب ما وجدناه متناثراً في بعض المراجع القانونية والتاريخية.

2. جزيئات البحث الدقيقة والتي تطلبت منا سبر أغوارها والتعمق في بحثها للوصول إلى الحقيقة المجردة، والتي كلفتنا جهداً ووقتاً وعناءً إضافياً وجعلت البحث يخرج بهذا العدد الكبير من الصفحات.

خطة البحث:

الباب الأول: نظام الحكم في فلسطين قبل السلطة الوطنية الفلسطينية

الفصل الأول: التطورات الدستورية في العهدين العثماني والبريطاني.

المبحث الأول: التطورات الدستورية في عهد الحكم العثماني.

المبحث الثاني: التطورات الدستورية في عهد الحكم البريطاني.

الفصل الثاني: نظام الحكم في فلسطين في عهد الإدارات العربية.

المبحث الأول: حكومة عموم فلسطين.

المبحث الثاني: الإدارات العربية في فلسطين.

الباب الثاني: نظام الحكم في فلسطين في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية.

الفصل الأول: السلطة التشريعية.

المبحث الأول: الوظيفة التشريعية.

المبحث الثاني: الوظيفة الرقابية.

المبحث الثالث: الوظائف الفرعية.

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية.

المبحث الأول : رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية.

المبحث الثاني: مجلس الوزراء "الحكومة"

الفصل الثالث: السلطة القضائية.

المبحث الأول : تنظيم المحاكم النظامية والمحكمة الدستورية والنيابة العامة.

المبحث الثاني : تنظيم المحاكم الشرعية والدينية والمحاكم العسكرية والمحاكم الخاصة.

- النتائج والتوصيات.
- قائمة المراجع.

الباب الأول

نظام الحكم في فلسطين قبل السلطة الوطنية الفلسطينية

ندرس في هذا الباب الوضع الدستوري في فلسطين إبان العهدين العثماني والبريطاني وكذلك خلال فترة الإدارات العربية في فلسطين.

الفصل الأول

نظام الحكم في فلسطين إبان العهدين العثماني والبريطاني

لقد ورثت السلطة الفلسطينية نظاماً دستورياً وقانونياً بالغ التعقيد تراكم تدريجياً عبر عشرات السنين والذي قامت بوضعه القوى الأجنبية التي تعاقبت على حكم البلاد بشكل عام بهدف إرساء دعائم حكمها للبلاد وإحكام سيطرتها على الشعب الفلسطيني في كافة مناحي الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية[1]، فهذا النظام القانوني هو مزيج من القوانين والتشريعات التي فرضتها الدول التي تعاقبت على حكم فلسطين بدءًا من عهد الإمبراطورية العثمانية وانتهاءً بالاحتلال العسكري الإسرائيلي.

وفي هذا الفصل سوف نتحدث عن أهم التطورات الدستورية التي مر بها نظام الحكم في فلسطين في الفترة التي سبقت الاحتلال الإسرائيلي لفلسطين التاريخية عام 1948م وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: التطورات الدستورية في عهد الحكم العثماني.

المبحث الثاني: التطورات الدستورية في العهد البريطاني.

[1] المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، النظام القانوني لقطاع غزة، ، سلسلة الدراسات (9)، غزة، 1996م، ص 3.

المبحث الأول

التطورات الدستورية في العهد العثماني

سنتناول بالدراسة إن شاء الله نظام الحكم في الدولة العثمانية وكذلك سوف ندرس الإدارة العثمانية في فلسطين.كإحدى الولايات العثمانية.

المطلب الأول

نظام الحكم في الدولة العثمانية

ترجع بداية الحياة الدستورية في الدولة العثمانية إلى عام1888م، وهو العام الذي تبوأ فيه السلطان محمود الثاني عرش السلطنة، ففي بداية عهده دعا الصدر الأعظم مصطفى باشا البيرقدار إلى عقد مجلس استشاري في الآستانة وعرض فيه برنامجًا إصلاحيًا أبرز ما جاء فيه إلزام حكّام الولايات بالولاء للسلطان، وتعهّد الدولة المركزية بالطاعة التامة لقراراته، وحدد الاتفاق العلاقات بين حكّام الولايات بعضهم ببعض، وبالتالي بين موظفي الدولة على أساس ضمانات متبادلة قائمة على العدالة، وكان يمكن لهذا الاتفاق أن يكون أساس دستور حقيقي للدولة العثمانية، إلا أنه لم يعش طويلاً، فالسلطان لم يوقع عليه إلا مرغمًا، حين رأى نفسه مضطرًا لتصديقه وإصداره، بفعل أنه عدّه انتقاصًا من سلطته، لذا قرر إلغاءه عند سنوح أوّل فرصة، واستطاع ذلك عندما قُتل البيرقدار، وخلال السنوات التالية أخضع السلطان الولايات العثمانية لحكومة مركزية قوية[1].

وقد صدرت في عهد السلطان عبد المجيد الأول قوانين إصلاحية عدّة ذات طابع شبه دستوري، مثل منشور الكلخانة ومنشور التنظيمات الخيرية، وينظر بعض المؤرخين إلى هذين المنشورين على أنهما وثيقتان دستوريتان لاشتمالهما على مبادئ عامّة في الحكم والإدارة، لكنهما في واقع الأمر لا يُعدان قانونين دستوريين بفعل أنهما لم يقيدا حرية السلطان أو يحدا من صلاحياته، كما أنهما لم يُنشئا المجالس النيابية أو القضائية، وفي عام1856م أنشأ السلطان عبد المجيد مجلسًا عُرف باسم "مجلس أعيان الولايات" يتكون من عضوين عن كل ولاية، يختار من بين أصحاب المعرفة والاحترام، هدفه إبداءالرأي بالإصلاحات الواجب إدخالها على أجهزة

[1]أ.د. محمد سهيل قطوش، تاريخ العثمانيين من قيام الدولة إلى الانقلاب، دار النفائس، بيروت، 1997م، ص 493 وما بعدها.

الدولة، على أن يُبدي كل منهم وجهة نظهره في ذلك. كانت هذه التجربة الأولى من نوعها في تاريخ الحياة النيابية في الدولة العثمانية، إلا أنها باءت بالفشل لعدم قدرة المندوبين على استيعاب المشكلة برمتها، كما داخلهم الشك في نوايا الحكومة المركزية[1].

وأنشأ السلطان عبد العزيز الأولفي عام1876م" مجلس الدولة" أو "شوري دولت"، الذي تميز بطابع شبه دستوري، وشملت اختصاصاته إعداد مشاريع القوانين للدولة وإبداء الرأي للوزارات بالمسائل الخاصة بتطبيق القوانين، كما كان بمثابة محكمة ينظر بالقضايا الإدارية ويُحاكم الموظفين المتهمين بالانحراف[2]،وقد وُصف هذا المجلس بأنه بداية انطلاق لمجلس النواب[3].

واشتهر السلطان عبد الحميد الثاني أنه أوّل سلطان دستوري في تاريخ الدولة العثمانية، فقد أعلن دستورًا للبلاد بعد أن أقنعه زعيم تكتل "اتفاق الحمية "مدحت باشا أن الإقدام على هذا العمل يجعل الدول الأوروبية تتوقف عن تدخلها في الشؤون الداخلية للدولة لا سيما وإنه سيُصلح وضع الرعايا المسيحيين في البلقان والشام . تشكلت لجنة عامة برئاسة مدحت باشا، ولجان فرعية لدراسة مشروع الدستور قبل إصداره، وانتهت بعد مداولات طويلة إلى وضع هيكل للنظام البرلماني[4]، وقد صدرت الإرادة السنية سنة 1293هـ الموافق 1877م بتنظيم مجلس عمومي – برلمان – يتكون من مجلسين، أحدهما منتخب ويسمى مجلس المبعوثان والآخر معين ويسمى مجلس الأعيان، وقد حل البرلمان سنة 1294هـ الموافق 1878م، وقد صدر الدستور – القانون الأساسي – سنة 1293هـ الموافق 1876/12/23م ثم عطل وأعيد العمل به سنة 1326هـ الموافق 1908م[5]، وقد تكون الدستور العثماني من اثني عشر قسماً وضم 119 مادة، وقد تأثر معدوه بالدساتير الأوروبية سيما الدستور البلجيكي والروسي.

---

[1] انظر موقع موسوعة ويكيبيديا الحرة على الانترنت:http://ar.wikipedia.orgi
[2] د.عبد العزيز الشناوي، مرجع سابق، ج4، ص 1722.
[3] أ.د.محمد سهيل قطوش، مرجع سابق، ص 443.
[4] محمد فريد بك، مرجع سابق، ص 590 وما بعدها.
[5] أ.د فتحي الوحيدي،التطورات الدستورية في فلسطين،مرجع سابق، ص 173.

وبطبيعة الحال لم تأخذ الدولة العثمانية بنظام اللامركزية السياسية أو نظام الاتحاد المركزي أو الدولة التعاهدية لعدم توافر شروط ذلك كما يبين ذلك من فقه القانون الدستوري والقانون الدولي العام.[1]

وقد اعتمد النظام القانوني في ظل الحكم العثماني على الفقه الإسلامي كمصدر للتشريع، ومع تطور المجتمع وتشعب احتياجاته، رأت السلطات العثمانية أن هناك حاجة لوضع قانون مدني على هدي فقه الحنفية لتجنب الارتباك والاختلاف الناشئين عن الأقوال المختلفة في فقه الحنفية ولتيسير عمل محاكمها، وقد تم اختيار مجموعة من العلماء ورجال الفقه لوضع ذلك القانون، حيث وضعوا ما يعرف بـ(مجلة الأحكام العدلية) في العام 1286هـ[2]، ويقول معدو المجلة في تقريرهم للصدر الأعظم: (بموجب الإرادة العلية اجتمعنا في ديوان الأحكام وبادرنا إلى ترتيب مجلة مؤلفة من المسائل والأمور الكثيرة الوقوع جداً من قسم المعاملات الفقهية مجموعة من أقوال السادة الحنفية الموثوق بها)[3].

ومازالت المجلة العدلية رغم مضي الزمن، ليس فقط جزءً من القانون المدني الساري، بل أهم مصدر للقانون المدني الفلسطيني في قطاع غزة[4].

المطلب الثاني

الإدارة العثمانية في فلسطين

قسم السلطان سليم الأول قبل عودته إلى اسطنبول بلاد الشام إلى قسمين واسعين: الأول شمال دمشق ومركزه الإداري حلب والثاني جنوب دمشق ويمتد حتى العريش ومركزه الإداري دمشق وارتبطت به المراكز المدنية في فلسطين وقسمت بلاد الشام وفق النظام الإقطاعي[5]، وجعلوا بيت المقدس سنجقية تابعة لباشا دمشق الذي كان يطلق عليه أيضا باشا الشام وأظهر العثمانيون في ذلك الوقت المبكر تقديراً خاصاً لأهمية بيت المقدس إذ كان يحكمه إما أمير أو احد الوزراء وتتبع سنجقية بيت المقدس ثلاث مدن هي أريحا وتقع إلى الشمال الشرقي ثم بيت لحم والخليل

---

[1] راجي الصوراني،النظام القانوني لقطاع غزة 1948-1967م،بحث منشور في "مركز حقوق ال\غنسان في جامعة بيرزيت":\اي نظام قانوني نريد لفلسطين،فلسطين، مركز حقوق الإنسان في جامعة بيرزيت،1996م،ص26.
[2] المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 6.
[3] علي حيدر، درر الأحكام شرح مجلة الأحكام، دار الكتب العلمية، بيروت، بدون تاريخ نشر، ص 10.
[4] راجي الصوراني،النظام القانوني لقطاع غزة 1948- 1967م،مرجع سابق، ص 27.
[5] د.سيار كوكب علي الجميل ، تكوين العرب الحديث 1516 – 1916 ، ط1 ، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل 1991، ص 71.

وتقعان إلى الجنوب إما مدن نابلس وعجلون وغزة فكانت كل منهما سنجقية قائمة بذاتها تتبع باشا دمشق وكانت يافا تابعة لغزة[1]. أما في عهد السلطان سليمان القانوني[2]

(1520 – 1566)، قسمت بلاد الشام إلى 2561 إقطاعا منها (1006) اقطاعات في أيالة دمشق التي ضمت دمشق وصيدا وتدمر والكرك وغزة والقدس ونابلس وعجلون وصفد[3].

وفي عام1660 استحدثت الدولة العثمانية ولاية صيدا لمراقبة الجبل[4]،كما وزعت القطعات العسكرية خلال القرن السابع عشر على القلاع والأبراج الموجودة في فلسطين وقلعة غزة وخان يونس وعبر الخط التجاري المار عبر فلسطين أمثال قلعة القنيطرة وجنين ونابلس وقلعة القدس والخليل[5].

ثم أجرت الدولة العثمانية تعديلات في التقسيمات الإدارية في فلسطين خاصة بعد إصدار قانون الأراضي عام 1858 والذي حسم ملكية الأراضي فيها إذ تم توزيعها على ثلاث سناجق هما عكا ويشمل أقضية عكا وحيفا وصفد والناصرة وطبريا والثاني سنجق نابلس ويشمل أقضية نابلس وجنين وطولكرم والثالث سنجق القدس ويشمل أقضية القدس ويافا وغزة والخليل وبئر السبع ، وأهمية هذا التقسيم أن فلسطين كانت تتبع دائرة تسجيل الأراضي في دمشق حتى العام 1891 وبعدها أصبحت تابعة لبيروت[6].

وفي عام 1864 تم إصدار قانون الولايات العثماني والذي أصبحت بموجبه متصرفية القدس ذات علاقة مباشرة بوزارة الداخلية لمكانتها المقدسة والمهمة[7].

وبموجب القانون المذكور فقد تكونت الدولة العثمانية من عدد من الولايات وفقاً للمادة الأولى منه، حيث قسمت السلطة العثمانية أراضيها إلى 32 ولاية، كان من بينها 32 ولاية عربية[8] منها ولاية الشام التي كانت تحتوي على ألوية القدس الشريف وغزة وصفد ونابلس

---

[1]د.احمد نوري النعيمي ، اليهود والدولة العثمانية ، دار الحرية للطباعة ، بغداد 1990 ، ص 65 وما بعدها.

[2]سليمان القانوني : (1494-1566) ، سلطان عثماني 1520-1566 ، بلغت في عهده الدولة العثمانية أوج سلطتها ، إذ استحوذ على العديد من الدول الأوربية ، شن عدة حروب على فارس وكان حكمه بوجه عام معتدلاً عادلاً ، لقب بالقانوني أو المشرع لكثرة القوانين الصادرة في عهده . غربال ، المصدر السابق ، ص 1001

[3]د.سيار كوكب علي الجميل ، مرجع سابق ، ص87.

[4]د.احمد نوري النعيمي ، مرجع سابق ، ص66.

[5].سيار كوكب على الجميل ،مرجع سابق ،ص164

[6]اميل توما ، فلسطين في العهد العثماني ، الشركة العربية للتوزيع والنشر ، الأردن ، ص 106.

[7]سيار كوكب على الجميل ، المصدر السابق ، ص351

[8]د.فتحي عبد النبي الوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين 1917م – 1995م، الطبعة الثانية، مطابع الهيئة الخيرية، غزة، 1996م، ص145.

واللجون، وفي الربع الأخير من القرن التاسع عشر عدلت الدولة العثمانية ترتيب الولايات ففي عام 1888م جعلت بيروت ولاية تضم طرابلس واللاذقية وعكا ونابلس، كما أعلنت في الوقت نفسه القدس متصرفية مستقلة ترتبط بمركز حكومة السلطنة مباشرة، وتضم أربع أقضية هي: يافا وغزة وبئر السبع والخليل، وكل قضاء ضم عدداً من النواحي، وتشمل كل ناحية عدداً من القرى والمزارع[1]، وفي المدة الاخيرة من الحكم العثماني التقت متصرفية القدس بالحدود المصرية عند سيناء ، أما الشمال الفلسطيني فكان يتبع لواءين هما نابلس ومن أعماله طولكرم وجنين وطوباس ولواء عكا ومن أعماله صفد وطبريا والناصرة وحيفا[2].

وبحسب المادة الأولى من قانون إدارة الولايات فقد كان تسلسل السلطة في الولايات –ومنها فلسطين بالطبع – على النحو التالي:

الوالي: وهو رئيس ومرجع إدارة الولاية العمومية.

المتصرف: وهو رئيس إدارة اللواء والمسئول عنه.

القائمقام: هو رئيس إدارة القضاء والمسئول عنه، ويشكل أيضاً في مراكز الولايات، مركز قضاء آخر ويعين له قائمقام.

المدير: هو رئيس إدارة الناحية والمسئول عنها.

والألوية غير الملحقة بأية ولاية هي في حكم الولاية – وتكون تابعة للعاصمة مباشرة في هذه الحالة كما ورد في المادة (2) من القانون.

وقد نص الدستور العثماني عام 1876م بموجب المادة 110 على ضرورة وجود مجالس بلدية في الولايات العربية،إلا أن هذه المجالس سيطر عليها الوجهاء الإقطاعيين من اجل تحقيق مأربهم الخاصة[3]،وعليه تم تمثيل فلسطين في مجلس المبعوثان بعد إجراء الانتخابات النيابية عام 1878م ومثلها في المجلس المذكور يوسف ضياء الخالدي عن متصرفية القدس[4].

---

[1] د.فتحي عبد النبي الوحيدي، مرجع سابق، ص145.
[2] د.احمد نوري النعيمي ، المصدر السابق ، ص68.
[3] د.السيد ياسين ، ود.علي الدين هلال ، الاستعمار الاستيطاني الصهيوني في فلسطين 1882-1948 ، ج1 ، معهد البحوث والدراسات العربية ، بيروت 1975 ، ص78.
[4] د.احمد نوري النعيمي ، مرجع سابق، ص70.

أما من الناحية العسكرية فكانت فلسطين جزءاً من القيادة العسكرية العامة لسورية وفي القدس كان قائد الجند برتبة فريق، ومن الناحية القضائية فان في كل مركز لواء محكمة بداية ولكن الأحكام التي كانت تصدرها المحاكم تستأنف في محكمة الاستئناف في بيروت ،وعند قيام انقلاب 1908م أوجدت حكومة الباب العالي محكمة استئناف تتعلق بمتصرفية القدس بالإضافة إلى أنها مرجع استئنائي لمحاكم البداية في لواء نابلس أيضا[1].

ونسبياً فإنه يمكن القول بأن نظام الحكم في الدولة العثمانية أخذ من الناحية الإدارية – أساساً– بالنظام المركزي إلى جانب عدم التركيز الإداري، فرض ذلك اتساع أرجاء الدولة العثمانية وتعدد القوميات والأقاليم وطبيعة نظام الحكم الملكي المتوارث ذو الصبغة الدينية والعسكرية[2]. ظهر ذلك جلياً في علاقة الحكومة المركزية بالولايات المختلفة، حيث كان هم الأولى دوماً أن تقوم الولايات بجمع ودفع مبالغ من المال وتجنيد عدد من الرجال لصالحها فقط، وتترك الولايات فيما عدا ذلك لعمال الحكومة المركزية، بل كثيراً ما أهمل عمال الحكومة المركزية فضلاً عن شعوب الولايات ؟[3]وبصرف النظر عن مسيرة الدولة العثمانية وأداؤها السياسي والوظيفي في أقاليمها المختلفة والآراء المتعددة في تقييمها بين مادح وقادح، فقد حافظت على الخلافة العثمانية وجعلت للمسلمين دولة وهيبة يحسب لها ألف حساب، وعلى مستوى فلسطين فقد حافظت الخلافة العثمانية على الهوية الإسلامية لفلسطين كجزء من العالم الإسلامي ووقفت سداً منيعاً أمام المشروع الغربي الصهيوني لإقامة دولة لليهود في فلسطين، والذي تحقق لاحقاً بعد إنهاك الدولة العثمانية وضعفها وبتر أطرافها والذي توج بالاحتلال البريطاني لها عام 1917م، ووعد وزير خارجية بريطانيا آنذاك بلفور لليهود بإقامة وطن قومي حيث لا تزال فصول المأساة مستمرة حتى تاريخه[4].

---

[1] المرجع نفسه ،ص70 .
[2] د. عبد العزيز الشناوي، مرجع سابق، ج1، ص 49 ومابعدها.
[3] أ.د فتحي الوحيد،التطورات الدستورية في فلسطين، مرجع سابق، ص 173.
[4] د.جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 101.

المبحث الثاني

التطورات الدستورية في العهد البريطاني

سوف نتناول بالدارسة في هذا المبحث كل من الإدارة العسكرية البريطانية لفلسطين ثم الإدارة المدنية البريطانية لفلسطين .

المطلب الأول

الإدارة العسكرية البريطانية في فلسطين

بنهاية عام 1918م وبانتهاء الحكم العثماني لفلسطين أصبحت البلاد تدار بإدارة عسكرية بريطانية أطلق عليها اسم "الإدارة الجنوبية لبلاد العدو المحتلة" واتخذت من مدينة القدس مقراً لها وعملت تحت سلطة حاكمإداري عام كان يتلقى أوامره من القائدالعام الجنرال اللنبي، باعتباره المرجع الأعلى في المسائل الرئيسة، إذ أنه كان يعمل تحت إشراف وزارة الخارجية البريطانية التي كانت تنفذالتعليمات وأوامر وزير الخارجية[1]، وبذلك دخلت الأقسام الجنوبية من فلسطين الواقعة جنوب خط يافا_القدس تحت إدارة عسكرية قدر لها أن تدوم لفترة ، في وقت كانت فيه الحرب العالمية الأولى ما تزال مستمرة[2].

اولاً : الادرة العامة

قد تولت الحكومة العسكرية حين احتلالها البلاد إعادة النظر في التقسيم الإداري للبلاد فقسمت فلسطين إلى ثلاثة عشر لواءً بدلاً من التقسيمات الإدارية العثمانية ثم قلص العدد إلى عشرة ألوية عام 1919م، وعين على رأس كل لواء حاكم عسكري بريطاني يخضعون جميعاً لإمرة الحاكم العسكري العام ومقره القدس الذي يتبع بدوره القيادة العامة للجيش البريطاني بالقاهرة، ويساعد كل حاكم لواء ضباط عسكريون آخرون معظمهم من البريطانيين بالإضافة إلى موظفين آخرين ممن تبقى من الموظفين الأتراك الثانويين، ويتولى هؤلاء الحكام العسكريون

[1] د.إبراهيم رضوان الجندي، سياسة الانتداب البريطاني الاقتصادية في فلسطين 1922- 1939، منشورات دار الكرمل، عمان، 1986م، ص 16.
[2] كامل محمود حلة، فلسطين والانتداب البريطاني 1922-1939 ، منظمة التحرير الفلسطينية ، بيروت 1974 ، ص 33.

المحافظة على الأمن العام والاستقرار الداخلي والنظام العام وإدارة مناطقهم المسئولين عنها جميع الإيرادات للخزينة[1].

قد تعاقب على منصب الحاكم العام العسكري العام لفلسطين خلال هذه الفترة ثلاثة أشخاص أولهم أدموند اللنبي(1917–1918) وتبعه السير آرثر موني (1918–1919) وآخرهم السير لويس بولز (1919–1920)[2].

كانت دوائر الحكم السابقة والجديدة التي شكلت لتسيير الأمور العامة تشمل: الدائرة المالية، ودائرة العدل، ودائرة البوليس، ودائرة الصحة، ودائرة التجارة، ودائرة الشئون العامة ....إلخ، وتولت الإدارة العسكرية الخدمات الاجتماعية والتعليمية التي عهد بإدارتها للجان المعارف المحلية، وعهدت بإدارة الأوقاف إلى مجلس أوقاف، وكان المختار وهو نظام موروث عن العهد العثماني همزة وصل بين السكان المحليين وحكام الألوية العسكريين[3].

قد عينت الحكومة البريطانية الجنرال غلبرت كلايتون[4] الضابط السياسي العام في المكتب العربي في القاهرة مديراً للإدارة العسكرية في فلسطين والذي قام بتأسيس إدارة عسكرية صرفة حتى تستطيع السيطرة على البلاد تعمل تحت إدارته وعين حكام عسكريين في كل من بئر السبع وغزة وعسقلان والمجدل والرملة ورام الله وأريحا وبيت لحم والخليل ثم يافا والقدس وإنشاء وظيفة جديدة اسمها ((مفتش العرب))، ووظائف أخرى تنسجم مع أهداف الإدارة العسكرية[5]، فضلا عن وظائف أخرى شملت المستشار المالي والقضاة والزراعة والمصارف والمالية والجمارك والواردات والطب وعين رجل يدعى جبرائيل حداد[6]في منصب مستشار حاكم القدس، وفي الثامن والعشرين من كانون الأول عام 1917 تسلم الكولونيل رونالدستورز مهمته

---

[1]د.جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 107.

[2]انظر: الموقع الالكتروني للموسوعة الحرة ، ويكبيديا، مرجع سابق.

[3]د.جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 107.

[4]غلبرت كلايتون :- (1865-1929) مدير الاستخبارات في مصر 1914-1917 ، مسؤول القوات البريطانية في الحملة المصرية 1917- 1919 ، مستشار وزارة الداخلية في مصر 1921-1922 ، سكرتير أول حكومة فلسطين 1922-1925 ، مندوب ملك الحجاز الخاص الشريف حسين 1925-1927 ، المعتمد السامي في العراق 1928. انظر: ليث محمد إبراهيم، الإدارة البريطانية في فلسطين 1918- 1939، رسالة ماجستير ، جامعة تكريت، العراق،2010م ، ص 34 وما بعدها.

[5]محمد مهدي اسد حيدر ، المصدر السابق ، ص34

[6]سوري كان في المخابرات البريطانية فتم تعينه مستشاراً محلي للكولونيل رونالدستورز . انظر : كامل محمود خلة ، مرجع سابق ، ص35

كحاكم للقدس[1] بعد الاستغناء عن خدمات بورتون باشا الحاكم السابق في القدس الذي كان سابقا مديراً عاماً للبريد في مصر[2].

في مؤتمر سان ريمو 1920م قررالمجلس الأعلى للحلفاء منح بريطانياحق الانتداب على فلسطين، وبناء علىذلك عينت الحكومة البريطانية السير هربرت صموئيلالصهيوني البريطاني مندوباً سامياًعلى فلسطين وحولت الإدارة العسكريةإلى إدارة مدنية، وكانت في بدايةالأمر تحت رقابة وزارة الخارجية البريطانية ثم أصبحت تتبع مباشرةوزارة المستعمرات وأطلق عليها اسم" حكومة فلسطين" واتخذت من مدينةالقدس مقراً لها[3].

ثانياً: التشريع والقضاء

في مجال التشريع والقضاء فقد أعلنت الإدارة العسكرية في الإعلان الصادر عنها في التاسع من حزيران عام 1918 ((انه ستطبق القوانين العثمانية المعمول بها مع التعديلات اللازمة ومراعاة لقانون حقوق الدول وتحسين إدارة الأراضي المحتلة))[4]، وتم إنشاء المحاكم المختلفة ومنها محكمة استئناف القدس للنظر في الجرائم المهمة،وقد تولى فيها القضاء قضاةً من البريطانيين وتم إنشاء محاكم ابتدائية في القدسوفي الخليل وبئر السبع، وفي يافا وغزة فضلا عن إنشاء محاكم في الأقضية التي ليس فيه محاكم بدائية وهي تتآلف من ضابط إداري بريطاني وقاضي صلح واحد من الأعيان، أو من الضابط المذكور واثنين من الأعيان كما تم تعيين عدد من قضاة الصلح والتي قالت عنهم الإدارة العسكرية ((أنهم أشخاص نزهاء. ذوي مقدرة تامة على القيام بهذه الوظائف))[5].

كذلك و تم إلغاء الامتيازات الممنوحة للإقطاعيين، كما قامت الادارة العسكرية البريطانية بتحسين طرق المواصلات وإعادة تشغيل الخط الحديدي بين يافا والقدس[6]،

وبعدها بدأت التشاريع والأوامر العسكرية تصدر عن الحاكم العسكري العام البريطاني، وكانت تهتم أساساً بأمن الجيش البريطاني في فلسطين وبسط سلطاته على البلاد وهذه الأوامر

---

[1]رونالد ستورز : (1881-1955) ، السكرتير الشرقي في مصر سنة 1917 ، وفي العام نفسه انضم الى سكرتارية وزارة الحرب ، عين حاكماً عسكرياً على القدس سنة 1917 ، ثم حاكماً مدنياً 1920-1926 ، كان حاكم روديسيا الشمالية من 1932 –1934 ، انظر : ليث محمد إبراهيم، المصدر السابق ، ص 35.

[2]http : // www – Al – kawthar

[3]د.إبراهيم رضوان الجندي، مرجع سابق، ص 21.

[4]د.جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 107.

[5]د.كامل محمود خلة، مرجع سابق، ص 36.

[6]بربارة حداد ، المواقف البريطانية في فلسطين بين عامي 1918-1920 ، مجلة شؤون فلسطينية العدد 17 ، كانون الثاني 1973 ، ص 122.

العسكرية لم تتعرض للقوانين العثمانية السائدة بالإلغاء أو التعديل، وكانت تمتاز بأنها تشريعات مؤقتة وانتهت بانتهاء هذه الفترة[1].

يمكن وصف حكم الادارة العسكرية البريطانية بثلاث مظاهر رئيسة : أولاً الحكم المطلق فقد خضعت البلاد جنوبها وشمالها للأحكام العرفية بالإضافة إلى وجود موظفين قليلي الخبرة والاعتماد على خليط منهم ممن ساقتهم تيارات الحرب على فلسطين . وثانيا : سيطرة العناصر اليهودية على الإدارة العسكرية وزيادة عددهم زيادة كبيرة ومن ثم اعتبار اللغة العبرية لغة رسمية في البلاد وثالثاً : المحافظة على بعض الأنظمة العثمانية في إدارة البلاد التي كانت تخدم مصالح الاحتلال العسكري لفلسطين فضلا عن أن هيئة الموظفين في الإدارة شهدت تغيراً مستمراً[2].

عموماً هدفت هذه المرحلة الانتقالية – والتي سادها الحكم العسكري – بين دحر الحكم العثماني لفلسطين ودخول الجيش البريطاني البلاد إلى السيطرة الأمنية على الأرض والسكان، واستتباب الحكم البريطاني عليها، واستقرار إدارته، ولتجميل وجه الاحتلال بعد أن تسنى له ذلك أعلن عن استبدال الحكم العسكري بحكم مدني[3].

المطلب الثاني

الإدارة المدنية البريطانية في فلسطين

في مؤتمر باريس للسلام اتفق الحلفاء على الحفاظ على السلام الدائم بعدالحرب العالمية الأولى، ووافقوا على تأليف عصبة الأمم التي دعا إليها الرئيس ويلسون وفي 25 يناير سنة 1919مصيغ ميثاق العصبة من قبل جمعيّة مختصة، وتأسست العصبة بشكل رسمي بعد أن نصّ عليها في الفقرة الأولى منمعاهدة فيرساي ،وفي 28يونيوسنة 1919م قامت 44 دولة بالتوقيع على ميثاق العصبة، منها 31 دولة شاركت بالحرب إلى جانب كتلة الوفاق الثلاثي، وقد عقدت عصبة الأمم أول اجتماعاتها في16 يناير 1920، أي بعد إبرام معاهدة فيرساي بستة أيام وانتهاء للحرب العالمية الأولى بشكل رسمي ونُقل مقر العصبة إلى جنيف في نوفمبر من نفس العام، حيث عُقدت أولى الجلسات فيالخامس عشر منه،وحضرها ممثلون عن 41 دولة[4].

---

[1]د.جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 107 وما بعدها.
[2]كامل محمود خلة ، مرجع سابق، ص48.
[3]د.جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 110.
[4]موقع الموسوعة الحرة، ويكبيديا.

وفي هذا المؤتمر وضعت سياسة الانتداب على المستعمرات التي كانت تابعة لألمانيا وتركيا قبل الحرب[1]، كما دعا المؤتمر إلى تشكيل عصبة الأمم المتحدة لتكون تلك الدول بريطانيا وفرنسا مندوبة عن عصبة الأمم[2]، ورغم المقاومة الفلسطينية الشديدة لهذا المخطط الاستعماري إلا أن دول الحلفاء كانت تسير قدماً نحو تنفيذه خطوة بعد خطوة، وبالفعل فقد اجتمع مجلس الحلفاء الأعلى بتاريخ 1920/4/20م، وأصدر قراراً بوضع فلسطين تحت الانتداب البريطاني[3]، وفي 1920/7/1م أصدرت الحكومة البريطانية أمراًبإنهاءالإدارة العسكرية وقيام الإدارة المدنية وعلى رأسها السير هربرت صموئيل كأول مندوب سامي عن جلالة الملك في فلسطين[4].

الفرع الأول : الإدارة المدنية البريطانية السابقة لصدور مرسوم دستور فلسطين 1922م:

جعل السير هربرت صموئيل الحكم في فلسطين على نمط الحكم في المستعمرات البريطانية[5]، أي أن المندوب السامي هو الحاكم الأعلى والمشرع الأول[6]، وصاحب السلطة العليا ، الذي تسند إليه السلطة التشريعية، ويكون مسئولا بصورة مباشرة أمام وزير المستعمرات الذي يكون بدوره مسئولا أمام رئيس الوزراء، لذلك فان الميزانية لكي تصبح نافذة فهي تتطلب تصديق

---

[1] الانتداب: نظام أوجدته معاهدات الصلح لعام 1919م ونصت عليه المادة (22) من ميثاق عصبة الأمم، وكان الغرض منه وضع الأقاليم والمستعمرات التي انتزعت من تركيا وألمانيا تحت إشراف دولي، واعتبر ميثاق العصبة أن هذه الأقاليم تسكنها شعوب لم تصل بعد إلى درجة من الرقي والحضارة تمكنها من التمتع بالاستقلال وحكم نفسها بنفسها، وحرصاً على مصلحة هذه الأقاليم، ورغبة في رفع مستوى شعوبها ومساعدتها على بلوغ درجة لا بأس بها من التقدم، وجد الميثاق أن من الأفضل لها أن توضع تحت إشراف بعض الدول المتمدنة وتحت مراقبة العصبة نفسها.

واعتمدت المادة (22) المذكورة على مدى تقدم شعوب هذه الأقاليم فقسمت تلك الأقاليم إلى مراتب او فئات ثلاث، فكان الانتداب على ثلاثة أنواع:

1- الانتداب من درجة "أ" : ويشمل الولايات التي كانت خاضعة للإمبراطورية العثمانية والتي بلغت درجة لا باس بها من التقدم، وقد طبق هذا النوع من الانتداب على سوريا ولبنان (فرنسا) والعراق وشرق الأردن وفلسطين (بريطانيا)، ومهمة الدولة المنتدبة كانت تقتصر هنا على إسداء النصح والإرشاد.

2- الانتداب من درجة "ب" : ويشمل شعوب أواسط أفريقيا، وقد طبق هذا النوع على بعض مستعمرات ألمانيا في إفريقيا : الكاميرون (فرنسا) والتوغو وتنجانيقيا (بريطانيا) ورواندا أوروندي (بلجيكا)، ومهمة الدولة المنتدبة كانت لا تقتصر على النصح والإرشاد بل تتعداها إلى القيام بإدارة الإقليم، على أن تتقيد ببعض الالتزامات والضمانات.

3- الانتداب من درجة "ج" : ويشمل بعض الجماعات المتخلفة اجتماعياً التي تعيش بأعداد ضئيلة فوق مساحات صغيرة والتي تحتاج إلى مرشد ووصي والدول الراقية المجاورة لها تقوم بإدارة إقليمها وضمان مصالحها كما لو كانت جزءً من إقليمها ، ويعتبر هذا النوع من الانتداب بمثابة ضم خفي، وقد حدث إرضاءً لأطماع حكومة اتحاد جنوب إفريقيا، ووضعت هذه المنطقة تحت انتدابها، ولاقت الممتلكات الألمانية في المحيط الهادي نفس المصير، فوضع القسم الشرقي من غينيا الجديدة تحت انتداب استراليا، وجزيرة ساموا تحت انتداب نيوزيلندا، وجزر كارولين وماريان ومارشال تحت انتداب اليابان، ومهمة الدول المنتدبة كانت لا تقتصر هنا على النصح والإرشاد والإدارة بل تصل إلى حد إلحاق الأقاليم المنتدب بأراضيها وإخضاعها لقوانينها وشرائعها، لمزيد عن نظام الانتداب الذي أقرته عصبة الأمم، انظر: د.محمد المجدوب، القانون الدولي العام، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1994، ص 83 وما بعدها.

[2] د.أحمد سعيد نوفل، مرجع سابق، ص 176

[3] د.جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 111.

[4] نجيب صدقة، قضية فلسطين، دار الكتاب، بيروت، 1950م ، ص 50.

[5] جلال يحيى ، العالم العربي الحديث ـ الفترة الواقعة بين الحربين العالميتين ، دار المعارف ، مصر 1966 ، ص340

[6] احمد طربين ، قضية فلسطين 1897 - 1948 ، ج1 ، ط1 ، دمشق 1968 ، ص154.

وموافقة سكرتير المستعمرات عليها، والى جانب المندوب السامي يعمل مجلس تنفيذي يضم رؤساء الأقسام من البريطانيين[1].

وأطلق على الإدارة المدنية الجديدة (حكومة فلسطين)، وأصبح المسئول الأول عن الحكم المندوب السامي البريطاني بدلاً من الحاكم العسكري العام، وتم استبدال حكام الألوية العسكريين بنظراء لهم من المدنيين من وزارة المستعمرات البريطانية، كما تولى المدنيون الإدارات والدوائر الحكومية بدلاً من العسكريين، وقد قررت الحكومة البريطانية ذلك كخطوة استباقية لصدور صك الانتداب على فلسطين لتهيئة الظروف لتطبيقه[2].

ولم تكن من سلطة المندوب السامي نشر أي قانون إلا بعد موافقة ملك بريطانيا على هذا القانون والتشريع، وبهذا الوصف فان للملك الحق في ممارسة جميع السلطات التي تمارسها الحكومة ، وان موظفي الحكومة هم موظفين لدى الملك وان المندوب السامي هو رئيس الدائرة التنفيذية الذي يعد ممثلا للملك في المنطقة التي يحكمها[3].

وقد قسمت فلسطين إداريا إلى أربعة ألوية اللواء الجنوبي ومركزه يافا – تل أبيب واللواء الثاني القدس ومركزه مدينة القدس واللواء الثالث الشمالي ومركزه حيفا واللواء الرابع الجليل ومركزه الناصرة وهذه الألوية الأربعة تقسم إلى ثمانية عشر قضاء يحمل كل منها اسم المدينة المركزية فيه ويتولى إدارة كل لواء حاكم بريطاني يطلق عليه اسم مندوب اللواء يساعده في مهمته موظف بريطاني يدعى مساعد حاكم اللواء يساعدهم عدد من الموظفين العرب واليهود ، ووظيفة هؤلاء الحكام البريطانيين هي المحافظة على النظام وجباية الضرائب وإصدار التعليمات للسلطات المحلية[4].

وقد كان المندوب السامي يتولى إصدار القوانين بمساعدة المجلس التنفيذي وبعد استشارة المجلس الاستشاري، وقد ضم المجلس التنفيذي رؤساء الدوائر الرسمية في البلاد ومعظمهم من البريطانيين وهذه الدوائر كانت بمثابة وزارات ومنها: دوائر الزراعة والصحة والأشغال العامة والمالية والأراضي والمساحة والاقتصاد والمعارف والجمارك والإحصاء ....إلخ ، أما المجلس

---

[1] Akram Zualter , Lepalestine Question , 1958 , p. 54

[2] د.جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 116.

[3] جلال يحيى ، العالم العربي الحديث ، مرجع سابق، ص341.

[4] نديم بيطار، قضية العرب الفلسطينية، 1947م، ص 97.

الاستشاري فقد كان يساعد المندوب السامي في عملية التشريع وكان دوره كما يظهر من اسمه استشارياً ويتكون من عشرين عضواً ويمثلون الطوائف الدينية في فلسطين[1].

وقامت الإدارة المدنية بإصدارأمراًإداريا بجعل اللغة العبرية لغة رسمية إلى جانب اللغات الأخرى العربية والانكليزية ، وان جميع القوانين والمراسيم الحكومية والمذكرات الرسمية وغيرها يجب أن تنشر باللغات الثلاث ، وضمن مناطق معينة والتي يتواجد فيها سكان يهود بأعداد كبيرة وان هذه اللغات يجب استعمالها في الدوائر الرسمية ودوائر البلديات فضلا عن الأقساماالإدارية الحكومية. أما في المناطق الأخرى فتستعمل اللغة العربية وحدها أو اللغة الإنكليزية والعربية[2].

وبالنسبة للجهاز القضائي فقد بقى على حاله السابق بمحاكمه النظامية والدينية وبذات الإجراءات القضائية السابقة وتطبق القوانين العثمانية وبقى الحال على حاله حتى صدور دستور 1922م الذي نص على تشكيل محاكم جديدة وفقاً لما يقرره المندوب السامي.

وكانت قوات الأمن تشمل ثلاث وحدات هما: (1) الشرطة المدنية و (2) الجندرمة الفلسطينية و(3) الجندرمة البريطانية

وقد أعلن هربرت صموئيل – نفسه – أنه إنما جاء لتطبيق السياسة البريطانية الرسمية، القاضية بتشجيع الهجرة اليهودية التدريجية، إلى أن يتمكن اليهود من الأخذ بمقاليد الأمور، وإقامة الدولة اليهودية، ولم يأت عام 1928 حتى كان قد تسلل إلى أرض فلسطين تحت الحماية والتشجيع البريطاني نحو 103 آلاف مهاجر، وهذه السياسة لم تبدأ مع صدور صك الانتداب لكنها بدأت على الأرض – بصورة عملية – منذ التوقيع على قرار الانتداب في مؤتمر سان ريمو سالف الذكر، بل ربما قبل ذلك، أي منذ أن فرضت القوات البريطانية سيطرتها العسكرية على فلسطين سنة 1917م، ثم عززت هذه السياسة بعد صدور صك الانتداب في 1922/7/24م[3].

---

[1] د.جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 117.

[2] ليث محمد إبراهيم، مرجع سابق، ص 84.

[3] رياض محمود الأسطل، مرجع سابق، ص 191 وما بعدها.

فلم يكن الأصل اليهودي لأول مندوب سامي بريطاني عرضياً بل كان نتيجة تنسيق وتوافق بين حكومة بريطانيا العظمى والمنظمات الصهيونية ليتولى بنفسه الترتيب وتهيئة إنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين[1].

ومـاأن صـدر قـرار مـؤتمر سـان ريمـو لـدول الحلفـاء 1920مبالموافقـة علـى تصـريح بلفوروانتداب بريطانيا على فلسطين حتى سارعت الدبلوماسيتان البريطانيةوالصهيونية إلى العمل في عصبة الأمم المتحدة للحصول على صك الانتدابالبريطاني، ليكون بمثابة تصديق رسمي لذلك القرار، ويتضمن الخطوات الكفيلةبتنفيذ تصريح بلفور، أي بناء الوطن اليهودي بإشراف الانتداب البريطاني، وقدوُضعت مسوّدات صك الانتداب، كتصريح بلفور، بالتشاور السري بين الحكومةالبريطانيـة والمنظمـة الصـهيونية العالميـة، وبمعـزل تـام عـن عـرب فلسـطين، وكانالوفـد البريطاني إلى مؤتمر الصلح في باريس قد طلب من المنظمة الصهيونيةالعالمية صوغ مقترحاتها بشان الانتداب على فلسطين في مشروع متكامل، فوضعتهوقدمته إلى الحكومة البريطانية في 15 تموز (يوليو) 1919م، فأدخلت هذه فيهبعض تعديلات وقدمته إلى عصبة الأمم في 6 كـانون الأول (ديسـمبر) 1920، وفيـآب (أغسـطس) 1921م، قدمتـه الحكومـة البريطانيـة إلـى البرلمـان البريطـاني، فأدخلفيه تعديلات أخرى، وجوبه بمعارضـة داخليـة قويـة، ورفضـه مجلس اللوردات فيحزيران (يوينو) 1922، كما ورد ذكره، ولكن الحكومة أحالته على مجلس العمومالذي وافق عليه، وفي 24 تموز (يوليو) 1922م صادق عليه مجلس عصبة الأمم،ووضع موضع التنفيذ في 29 أيلول (سبتمبر) 1923م[2].

وكان الفلسطينيون قد حاولوا عرقلة مشروع الصك بكل السبل، واضربوا عن العمل يومي 13 و 1922/7/14م، وقدموا احتجاجات رسمية وشعبية أمام الجهات الرسمية، وناشدوا حكام وملوك الأمة الإسلامية أن يتدخلوا للعمل على عرقلة المشروع وإسقاطه في عصبة الأمم، ولكن كل هذه الخطوات لم تجد نفعاً أمام التعنت والإصرار البريطاني، وهكذا أقرت عصبة الأمم صك الانتداب البريطاني[3].

---

[1]جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 117.

[2]صك الانتداب، دراسة منشورة على الموقع الالكتروني للهيئة العامة للاستعلامات، السلطة الوطنية الفلسطينية، انظر الرابط الالكتروني: http://www.ajras.org/?page=show_details&Id=1&CatId=&table=table_146
تاريخ الإطلاع: 2012/7/10م.

[3]رياض محمود الأسطل، مرجع سابق، ص 205.

وقد اشتمل صك الانتداب البريطاني على مقدمة وثمانية وعشرين مادة، وقد جاء في مقدمة الصك موافقة دول الحلفاء الكبرى على أن يعهد بإدارة فلسطين بالحدود التي تعينها تلك الدول إلى بريطانيا بصفتها الدولة المنتدبة تبعاً لاختيار تلك الدول لها تنفيذاً للمادة (22) من ميثاق عصبة الأمم، كما وعهد إلى الدولة المنتدبة مسئولية تنفيذ وعد بلفور الصادر بتصريح الحكومة البريطانية في 1917/11/2م الذي أقرته دول الحلفاء لصالح إنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين دون إضرار بالحقوق المدنية والدينية للطوائف الأخرى وهو الأمر الذي لم تلتزم به دولة الانتداب التي سعت لتأمين المصالح اليهودية دون أي التفات لأبسط حقوق الفلسطينيين.

كما أكدت مقدمة الصك على الاعتراف بالصلة التاريخية – المزعومة- التي تربط الشعب اليهودي بفلسطين والتي تبعث على إعادة إنشاء وطنهم القومي فيها، وأن بريطانيا هي الدولة المعهود إليها بتنفيذ هذا الصك بالنيابة عن عصبة الأمم بالدرجة التي ستحددها دول مجلس العصبة ما لم يكن هناك اتفاق سابق بين هذه الدول، وذلك بالشروط والنصوص الواردة في هذا الصك.

والحقيقة أن صك الانتداب يمثل اعتداءً صارخاً وفاضحاً على حقوق العرب في فلسطين، كما انه يشكل استهانة بالعقل الإنساني[1]، لذا فقد تجاهل عرب فلسطين صك الانتداب لأنه يضعف قوتهم ، وهم سكان البلاد الأصليين، لذلك اتخذوا سياسة عدم التعاون، خاصة انه تجاهل رأي عرب فلسطين في اختيار الدولة المنتدبة، حسب المادة الثانية والعشرين من ميثاق عصبة الأمم[2].

الفرع الثاني : الإدارة المدنية البريطانية التالية لصدور مرسوم دستور فلسطين1922:

تنفيذاً لصك الانتداب وسعياً وراء إنشاء الوطن القومي لليهود في فلسطين فقد أعدت حكومة الانتداب البريطاني مشروع مرسوم دستور فلسطين بتاريخ 1922/2/9م بعد تشاورها مع حكومتها المركزية في لندن وممثلي الحركة الصهيونية دون أي تشاور أو تنسيق مع اللجنة العربية الاستشارية (الإسلامية المسيحية) التي شكلت لهذا الغرض[3]، وفي 1922/8/10م صدر

[1] فتحي عبد النبي الوحيدي، مرجع سابق، ص 172.
[2] سامي هداوي ويوسف الصايغ، ملف القضية الفلسطينية، مركز الأبحاث، بيروت، 1968م، ص27.
[3] جميل جمعية سلامة، مرجع سابق، ص 118.

مرسوم دستور فلسطين عن ملك بريطانيا العظمى، وذلك بالاستناد إلى ميثاق عصبة الأمم لاسيما المادة (22) منه، وصك الانتداب الصادر عن العصبة، ووعد بلفور. وبناءً على الصلاحيات المخولة للعرش البريطاني بموجب قانون الاختصاص في البلاد الأجنبية البريطاني لسنة 1890م[1]، ودخل الدستور حيز التنفيذ بتاريخ 1922/9/1م بعد نشره في الجريدة الرسمية (الوقائع1 الفلسطينية) بتاريخ 1922/9/1م في عدد خاص، كما وتم نشره في المجلد الرابع من مجموعة قوانين فلسطين (درايتون)[2]، وبذلك يكون أول دستور معاصر لفلسطين قد صدر بطريق المنحة، فلم يصدر عن سلطة تأسيسية ولا هيئة تشريعية منتخبة أو نتيجة لاستفتاء شعبي، إنما هو وليد الإرادة الملكية البريطانية.

وقد تكون دستور فلسطين من مقدمة وثمانية فصول تألفت من 90 مادة، لم يختلف الدستور في مقدمته عن صك الانتداب إذ احتوى في المقدمة على وعد بلفور وتأكيد الدول المتحالفة على تنفيذ هذا التصريح في الدرجة الأولى، وتحدث الفصل الأول منه في التعابير الرسمية والفصل الثاني في السلطة التنفيذية، والفصل الثالث في السلطة التشريعية،أما الفصل الرابع فيدرس تطبيق بعض القوانين البريطانية، والفصل الخامس يتحدث في السلطة القضائية.

في حين تناول الفصل السادس النقل والإبعاد،ويتناول الفصل السابع تثبيت القوانين والإعفاء من المسؤولية،أما الفصل الثامن والأخير فقد تناول أحكاماً عامة.

ولقد شهد مرسوم دستور فلسطين تعديلات عديدة بلغت سبع تعديلات وذلك في الأعوام: 1923م، و1933م، و1935، و1939م، و1940، و1947م.

كما أصدرت سلطات الانتداب البريطاني عام 1948م دستوراً جديداً لفلسطين سمي (مرسوم دستور فلسطين لعام 1948م) ونشر بالجريدة الرسمية في العدد (1650) بتاريخ 1948/2/27م والذي نص على أنه يسري من التاريخ الذي يعينه المندوب السامي بمنشور، وقد أصدر المندوب السامي مرسوم بشأن بدء العمل بمرسوم دستور فلسطين لعام 1948م في اليوم ذاته لصدور مرسوم دستور فلسطين لعام 1948م، ونظراً لاقتصار النشر على النسخة الإنجليزية

---

[1] فتحي عبد النبي الوحيدي، مرجع سابق، ص 175.
[2] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 118.

من الدستور دون نشر النسخة العربية منه[1]، ولصدوره قبيل انسحاب القوات البريطانية بأسابيع إيذاناً بقيام الدولة اليهودية التي أعلن قيامها بتاريخ 1948/5/15م فإن هذا الأخير لم يطبق عملياً على أرض الواقع.

الفرع الثالث: تنظيم السلطات العامة وفقاً لمرسوم دستور فلسطين لعام 1922م:

أولاً: السلطة التشريعية:

وقد نص عليها الفصل الثالث في المواد من 17 إلى 34 تحت عنوان "السلطة التشريعية"، حيث نص في المادة (17) منه على تشكيل سلطة تشريعية تتكون من مجلس واحد هو المجلس التشريعي ليكون برلماناً لحكومة فلسطين، على أن يبقى المندوب السامي متمتعاً بالسلطات المخولة له بسن القوانين بعد استشارة المجلس الاستشاري حتى تاريخ انتخاب أعضاء المجلس التشريعي المشار إليه. مع ملاحظة أن المواد المتعلقة بالسلطة التشريعية قد أدخل عليها تعديلات في المادة (17) بمقتضى مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1936م، بحيث عدلت الفقرة الأولى وألغيت الفقرة الثانية، كما أنه ألغيت المواد من 18 – 48 بموجب مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1939م[2]،

1- **صلاحيات المجلس التشريعي:** للمجلس التشريعي السلطة والصلاحية التامة في إصدار ما تدعو الضرورة إليه من القوانين من أجل السلام والنظام وحسن إدارة الحكم في فلسطين، إلا أن هذه الصلاحيات لم تكن مطلقة حيث وضعت عليها قيود أدت إلى إفراغها من مضمونها، وهذه القيود هي[3]:

أ. ضرورة مراعاة السلطات المنوطة بملك بريطانيا أو المحتفظ له بها في مرسوم دستور فلسطين، بما في ذلك جميع الشروط والقيود المقررة في أية تعليمات يصدرها الملك بختمه وتوقيعه.

---

[1]انظر: موقع المقتفي (منظومة التشريع والقضاء في فلسطين)، قاعدة التشريعات المنفردة، حقبة الانتداب البريطاني، الدساتير والقوانين الأساسية، والتشريعات التفسيرية، دستور فلسطين، الرابط الالكتروني: www.muqtafi.birzeit.edu

[2]فتحي عبد النبي الوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين 1917-1995م، مرجع سابق، ص 204.

[3]المادة (18) من مرسوم دستور فلسطين لعام 1922م.

ب. أن لا يصدر قانون من شأنه أن يقيد الحرية التامة في العقيدة وحرية القيام بشعائر العبادة على اختلاف أنواعها إلا بمقدار ما قد يكون ضرورياً لحفظ النظام العام والآداب العامة.

ت. أن لا يصدر أي قانون من شأنه أن يميز بين أهالي فلسطين على أي وجه كان على أساس العنصر أو المعتقد أو اللغة.

ث. لا يجوز أن يصدر قانون يكون مناقضاً أو مخالفاً لأحكام صك الانتداب بوجه من الوجوه.

ج. للمندوب السامي أن يعلن موافقته أو عدم موافقته على أي قانون بمحض إرادته مع مراعاة التعليمات الصادرة إليه بتوقيع ملك بريطانيا وختمه[1]، ولا يعمل بأي قانون ما لم يوافق عليه المندوب السامي ويقترن بتوقيعه إيذاناً بتلك الموافقة أو ما لم يقره ملك بريطانيا بمرسوم أو بواسطة الوزيرالمختص[2].

ح. يحتفظ ملك بريطانيا لنفسه بحق عدم إجازة أي قانون اقترن بموافقة المندوب السامي لمدة سنة واحدة من تاريخ موافقة المندوب السامي عليه، وتبلغ إرادته بعدم إجازة ذلك القانون بواسطة الوزير، وكل إرادة يصدرها جلالة الملك بعدم إجازة أي قانون يعمل بها اعتباراً من تاريخ نشر إعلان بها من قبل المندوب السامي في الوقائع الفلسطينية[3].

خ. لا يجوز اقتراح اعتماد أو عرض قرار أو قانون يرمي إلى تخصيص أي قسم من الإيرادات العمومية أو فرض ضريبة أو مكس إلا من قبل المندوب السامي أو بأمره[4].

2- فشل المجلس التشريعي:

"يظهر من هذه النصوص والأحكام أن هذا المجلس لم يكن برلماناً حقيقياً بل هو جسماً مشوهاً مسلوب الإرادة غير ديمقراطي بل نستطيع القول بأنه مجلس صوري لا تمثيل حقيقي له، وهناك خلط واضح بين عمل السلطتين التنفيذية والتشريعية بخلاف مبدأ الفصل بين السلطات التي تعتبر بريطانيا من الديمقراطيات العريقة التي أقرته، فرئيس السلطة التنفيذية (المندوب السامي) هو ذاته رئيس السلطة التشريعية، ونصف أعضاء المجلس التشريعي تقريباً هم أعضاء في الحكومة[5]،" وكانت الأصوات العربية فيه أقل من النصف علماً بأن العرب يشكلون في

[1] المادة (25) من مرسوم دستور فلسطين لعام 1922م.
[2] المادة (24) من مرسوم دستور فلسطين لعام 1922م.
[3] المادة (27) من مرسوم دستور فلسطين لعام 1922م.
[4] المادة (28) من مرسوم دستور فلسطين لعام 1922م.
[5]. جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 122.

فلسطين الأغلبية، وبما أن قرارات المجلس ستتخذ بأكثرية الأصوات فإنها كلها ستكون مخالفة لأماني وتطلعات الأمة ومصالحها التي تناقض أمال وتمنيات المستعمر البريطاني.

وعلاوة على تقييد عمل المجلس وعدم إطلاق صلاحياته، فقد تم تعليق نفاذ قوانينه على إقرار المندوب السامي أو الوزير المختص أو ملك بريطانيا، فضلاً عن القيد الأكبر المتمثل بمنع المجلس مطلقاً من إصدار أي قانون يخالف أحكام صك الانتداب بأي حال من الأحوال، مما يعني اقتصار عضوية المجلس على من يفرط بحقوق شعبه ووطنه، ويقر بحق الغرباء اليهود في إقامة وطن لهم بديلاً عن شعبه.

ونظراً لما سبق فقد رفض عرب فلسطين في مؤتمرهم الخامس المنعقد في نابلس في آب عام 1922 الدستور الفلسطيني كما دعوا إلى مقاطعة الانتخابات التشريعية المؤمل إجراءها في نهاية العام أو مطلع العام القادم، وقد استقبلته الأوساط العربية في فلسطين بالاستنكار والاحتجاج لأنها ترى أنه يقوض سيادة فلسطين ويضع كل السلطات بيد المندوب السامي[1]، وتم اعتبار كل من يفكر بالمشاركة في الانتخابات خائناً وخارجاً عن الصف الوطني.

وعموماً فإن الإدارةالانتدابية البريطانية بعد عدة محاولات فاشلة لاسترضاء العرب وكسب تأييدهم عزمت على إجراء الانتخابات التشريعية في أواخر شهر شباط، إلا أن إصرار العرب على مقاومتها، وتطبيق مقررات المؤتمر القومي العربي الخامس بمقاطعة الدستور والانتخابات التشريعية حدا بالسلطات البريطانية إلى تأجيل إجراءها إلى الأسبوع الأول من شهر آذار على الرغم من كل وسائل التهديد والضغط التي مارستها سلطات الانتداب البريطاني على العرب للمشاركة في الانتخابات.

وبعد الإعلان عن تأجيل الانتخابات إلى شهر آذار بدأ عدد المرشحين يتناقص باعتراف الإدارة البريطانية في بيان رسمي نشرته الصحف الفلسطينية[2]، وبالفعل نجحت الحركة الوطنية والقيادة الفلسطينية آنذاك في إجهاض هذا المشروع مما حدا بحكومة الانتداب ومن ورائها بريطانيا العظمى إلى التراجع عنه وتجميده وإلغاؤه حيث صدر بيان رسمي عن الحكومة البريطانية بتاريخ 1923/5/30م بإلغاء الانتخابات التشريعية، كما صدرت تعديلات دستورية

[1] عادل حسن غنيم، مرجع سابق، ص 127.
[2] عادل حسن غنيم، مرجع سابق، ص 132 وما بعدها.

بإلغاء المجلس التشريعي كما سيرد لاحقاً، وبمعنى آخر فإن مشروع المجلس التشريعي بصورته المنصوص عليها في الدستور المذكور كان مولوداً ميتاً قبل أن يرى النور رغم أن بريطانيا كانت تنظر للدستور على أنه منحة من ملك بريطانيا لا يمكن رفضه[1].

أما اليهود فإنهم طالبوا بتأجيل تكوين الهيئات التمثيلية لأسباب أخرى حيث فضلوا الانتظار لوقت يكون فيه تعداد المجتمع اليهودي أكبرلذا رفض اليهودالمشاركة في انتخابات المجلس التشريعي في عام 1923 ولكنهم اضطروا للمشاركة عندما قاطع الانتخابات الفلسطينيون مما أجبر البريطانيين على إلغاء النتائج، كما عارضت المنظمة الصهيونية العالمية بشدة في عامي 1930 و1936 المقترحات البريطانية لإجراءالانتخابات التشريعية خشية فوز الفلسطينيون وذلك لأنهم سيقوضون الهجرة اليهودية وشراء الأراضي واستمرت المعارضة الصهيونية في هذا المجال مستخدمة العذر بأن فلسطين ليست ناضجة للحكم الذاتي وذلك لاكتساب الوقت حتى أن يصبح اليهودي أغلبية في فلسطين[2].

3- إلغاء المجلس التشريعي وتشكيل المجلس الاستشاري:

وهكذا بعد أن باءت تجربة المجلس التشريعي بالفشل بعد انسحاب أعضائه، كان على الإدارة البريطانية أن تفكر بالخطوة القادمة لجذب قوى واسعة إلى ميدان التعاون معها فلجأت إلى خطوة جديدة وهي إقامة مجلس استشاري يمتلك نفس صلاحيات، ونظام، وأسس المجلس التشريعي الملغي[3]، واضطرت بريطانيا إلى إحداث تعديلاً دستورياً بتاريخ 1923/5/4م حيث أصدر البلاط الملكي البريطاني مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1923م والذي نص في المادة الثانية منه على إبطال الانتخابات التشريعية واعتبارها ملغاة، كما نصت المادة الثالثة منه على إلغاء المادة 17 من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م والاستعاضة عنها بمادة جديدة منح بموجبها المندوب السامي السلطة التامة لوضع القوانين الضرورية لتوطيد الأمن والنظام وانتظام الحكم في فلسطين، كما نص التعديل الجديد على تشكيل مجلس استشاري تكون مهامه تقديم الاستشارة اللازمة بشأن القوانين التي يضعها المندوب السامي وذلك بذات الشروط المقررة

---

[1] د.جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 123، نقلاً عن مسعود أبو نصير، جهاد شعب فلسطين خلال نصف قرن، دار الفتح للطباعة والنشر، بيروت، الطبعة الرابعة، بدون تاريخ نشر، ص 587 وما بعدها.

[2] Ann M. Lesch ، مقال بعنوان: الصهيونية وآثارها، الموقع الالكتروني: فلسطين في الذاكرة، الرابط: http://www.palestineremembered.com/Articles/General/Story2403.html

[3] إيميل توما، ستون عاماً على الحركة القومية العربية الفلسطينية، ط2، دمشق، 1978م، ص 36.

لسن القوانين والتي سبق أن قيد بها المجلس التشريعي الملغى في مرسوم دستور فلسطين لعام 1922م.

ولم يلغ التعديل الدستوري الجديد المجلس التشريعي بشكل مؤبد حيث أجاز للمندوب السامي في المجلس التنفيذي تشكيل مجلس تشريعي اعتباراً من التاريخ الذي يعينه في منشور ينشر في الوقائع الفلسطينية،ويقوم ذلك المجلس مقام أي مجلس استشاري يكون موجوداً حينئذٍ، وتظل سلطات المندوب السامي كما هي معرفة ومحددة بالفقرة أعلاه من هذه المادة نافذة إلى أن يتم انتخاب مجلس تشريعي كما هو منصوص عليه أعلاه[1]، على أن يجري الانتخاب العام الأول لأعضاء المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ المنشور المعلن عنه حسبما يعينه، وعند حل المجلس يعين المندوب السامي في المجلس التنفيذي بمنشور ينشر في الوقائع الفلسطينية تاريخاً لإجراء انتخاب عمومي في الحال خلال ثلاثة أشهر من تاريخ حل المجلس.

ولم يكد يمر الثلاثين من أيار 1923 حتى أصدر المندوب السامي مرسوماً بتعيين مجلس استشاري يتكون من 22 عضواً، منهم عشرة من كبار موظفي الحكومة، وعشرة من العرب ثمانية منهم مسلمين واثنان مسيحيين، فضلاً عن اثنين من اليهود، وهذا المجلس هو نفس المجلس الاستشاري لعام1920م[2].

وقد لاقى المجلس الاستشاري نفس مصير المجلس التشريعي بسبب مقاطعة العرب له عبر ضغط اللجنة التنفيذية للمؤتمر الفلسطيني على المرشحين لعضويته لرفض المشاركة. وفي أثناء افتتاح الجلسة للمجلس الاستشاري يوم الثالث عشر من حزيران 1923 وقف الوطنيون وأعلنوا استقالتهم وانسحابهم من هذا المجلس تضامناً مع الأمة فكانت النتيجة فشل هذه الخطوة أيضاً[3]، مما دفع المندوب السامي لتشكيل أول مجلس استشاري بمعزل عن العرب، وقد تكون ذلك المجلس من الأعضاء الموظفين فقط وهم: (السكرتير العام، والنائب العام، ومدير المالية، وعشرة من رؤساء الدوائر، ومستشار الري، وثلاثة من حكام الألوية)، وقد مر المجلس التشريعي

[1] المادة (3) من مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1923م.
[2] عرف من أعضاء المجلس العرب عارف باشا الدجاني وإسماعيل بك الحسيني وراغب بك النشاشيبي عن القدس، وعبد الفتاح أفندي السعدي عن عكا، وأمين بك عبد الهادي وسليمان ناصيف عن حيفا، ومحمود أفندي أبو خضرة عن غزة، والشيخ فريح أبو مدين عن = = بئر السبع، وسليمان بك عبد الرزاق طوفان عن نابلس، وانطوان أفندي الجلاد عن يافا، د.فتحي عبد النبي الوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين، مرجع سابق، ص 236.
[3] عادل حسن غنيم، مرجع سابق، ص 136.

بعدة تعديلات كان آخرها بتاريخ 1947/6/2، حيث صدر مرسوم عن المندوب السامي بإعادة تشكيل المجلس الاستشاري المذكور ليضم (22) عضواً كما يلي: (السكرتير العام، والنائب العام، ومدير المالية، وعشرة من رؤساء الدوائر، ومستشار الري، حكام الألوية الستة، مفوض الخدمة المدنية، ومفتش البوليس العام، وناظر التجارة والصناعة) "علماً أن دور هذا المجلس كان صورياً وكانت وظيفته مجرد الموافقة الشكلية، ولا يعتد برأيه إلا في إطار ضيق وهذا يعود إلى أن جميع أعضاؤه معينون من طرف المندوب السامي وهو رئيسهم في العمل[1]".

ثانياً: السلطة التنفيذية:

1- المندوب السامي:

قام نظام الحكم في فلسطين في عهد الانتداب البريطاني على أساس الحكم المطلق إذ انفرد المندوب السامي بالسلطة دون أن يشاركه فيها أحد من أفراد الشعب الفلسطيني، وتركزت في يديه جميع الاختصاصات المخولة له بمقتضى المواد من 4 إلى 16 من مرسوم دستور فلسطين الصادر سنة 1922م[2]، وغيره من القوانين النافذة والتي وضعتها سلطات الانتداب البريطاني بنفسها، ويساعد المندوب السامي في مهامه التنفيذية هيئتان هما الحكومة والمجلس التنفيذي.

أ. تعيين المندوب السامي:

ووفقاً للمادة (4) فإن المندوب السامي هو شخص من ذوي اللياقة يعينه ملك بريطانيا لإدارة حكومة فلسطين، ويمنحه لقب المندوب السامي أوالقائد العام أو أي لقب آخر يروق للملك.

ويقوم المندوب السامي بتنفيذ كافة المهام المناطة بمنصبه بالصورة الواجبة وفقاً لمنطوق المراسيم التي يصدرها ملك بريطانيا في مجلسه الخاص بشأن فلسطين، وأية براءة تصدر إليه موقعة بتوقيع الملك ومختومة بخاتمه، ووفقاً للتعليمات التي تصدر إليه من آن إلى آخر بتوقيع وختم الملك من أجل تنفيذ أحكام صك الانتداب، ووفقاً للتعليمات التي تصدر إليه بمرسوم من الملك في المجلس الخاص أو بواسطة أحد وزرائه، ووفقاً لكافة التشاريع والقوانين

[1] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 124.
[2] فتحي عبد النبي الوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين، مرجع سابق، ص 184.

المعمول بها في ذلك الوقت أو التي سيعمل بها فيما بعد في فلسطين[1]، والمندوب السامي هو من يمثل ملك بريطانيا العظمى في فلسطين، ويخضع لإشراف وزير المستعمرات البريطاني، وبذلك يكون المندوب السامي هو رأس وهرم السلطة التنفيذية، بل إنه هو الشخص الذي تجسدت فيه السلطة التنفيذية.

ب. صلاحيات المندوب السامي:

بالرجوع إلى مواد مرسوم دستور فلسطين فقد أنيط بالمندوب السامي العديد من الصلاحيات والسلطات الهامة، والجوهرية والتي كان يمارسها المندوب السامي بشكل مطلق، والتي هدفت في النهاية إلى تمكينه من تنفيذ بنود صك الانتداب، وتحقيق وعد بلفور، والتمكين للصهيونية، وإقامة وطن قومي لليهود في فلسطين، وذلك علاوة على الاختصاصات الواسعة التي منحت له بموجب المراسيم والقوانين والمناشير والتعليمات وغيرها من التشريعات التي صدرت في هذه الحقبة الزمنية الفاصلة في تاريخ فلسطين والتي لا يسعنا المقام لذكرها، وفيما يلي صلاحيات المندوب السامي في الواردة في مرسوم دستور فلسطين:

1. تقسيم فلسطين بموجب منشور يصدره إلى أقسام إدارية أو ألوية وأقسام فرعية أخرى على الأسلوب الذي يلاءم أعمال الإدارة وأن يعين حدود تلك الأقسام ويطلق عليها أسماء تعرف بها، والفصل في دخول أو عدم دخول مكان من الأمكنة في قسم إداري أو لواء بحكم قاطع منه، وذلك بعد موافقة وزير المستعمرات البريطاني[2].
2. تناط بالمندوب السامي جميع الحقوق في الأراضي العمومية أو الحقوق المتعلقة بها بصفة كونه أميناً عن حكومة فلسطين، كما وتناط بالمندوب السامي كافة المناجم والمعادن على اختلاف أنواعها وأوصافها سواء أكانت فوق اليابسة أو المياه أم تحتها وسواء أكانت تلك المياه أنهاراً داخلية أم بحيرات أم مياهاً ساحلية، مع مراعاة الحقوقالممنوحة لأي شخص لاستثمار هذه المعادن أو المناجم بمقتضى امتياز يكون نافذاً في تاريخ صدور مرسوم دستور فلسطين[3]، كما وتناط بالمندوب السامي بصفته أميناً عن حكومة فلسطين مياه جميع الأنهر والجداول والسواقي والينابيع، والبحيرات، وجميع المياه الراكدة المتجمعة تجمعاً طبيعياً في فلسطين[4].

[1] المادة (5) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.
[2] المادة (11) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.
[3] المادة (12) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.
[4] المادة (1/2) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1940م.

3. للمندوب السامي أن يهب أو يؤجر أية أرض من الأراضي العمومية أو أي معدن أو منجم وله أن يأذن بأشغال مثل هذه الأراضي بصفة مؤقتة وبالشروط وللمدد التي يراها ملائمة على أن تراعى في ذلك أحكام أي قانون، وفقاً لأي تشريع تنفيذاً لأحكام صك الانتداب[1].

4. تعيينالموظفين في حكومة فلسطين بالألقاب التي يراها ملائمة وله أن يقرر حدود وظائفهم، على أن يكون ذلك خاضعاً لما يقر به وزير المستعمرات البريطاني، ويبقى هؤلاء الموظفون في مراكزهم حسب مشيئة المندوب السامي، إلا حيث ينص القانون على خلاف ذلك[2].

5. عزل أي شخص يشغل وظيفة عامة فيفلسطين أووقفه عن ممارسة مهام وظيفته واتخاذ الإجراءات التأديبية المناسبة إذا كان هناك سبباً كافياً يبرر ذلك[3].

6. إصدار العفو عنأي شريك في جريمة من الجرائم التي يجوز محاكمة مرتكبها في فلسطين يعطي أية معلومات وشهادة تؤدي إلى إدانة الفاعل الأصلي أو الفاعلين الأصليين، والعفو عن أي مجرم أدين بارتكاب جرم من قبل أية محكمة أو قاض أو حاكم صلح في فلسطين إما عفواً مطلقاً أو عفواً مقيداً بقيود مشروعة أو تخفيف الحكم الذي صدر بحق المجرم المذكور أو تأجيل تنفيذه، والتجاوز عن أية غرامة أو جزاء نقدي أو مصادرة تنشأ أو تصبح مستحقة الدفع بمقتضى حكم صادر من محكمة أو حاكم صلح في فلسطين إذا كان هناك مبرراً لذلك[4].

7. السلطة التامة لوضع القوانين الضرورية لتوطيد الأمن والنظام وانتظام الحكم في فلسطين بدون إخلال بالسلطات المستقرة في يد ملك بريطانيا بالشروط والقيود التي تنص عليها التعليمات التي قد يصدرها له الملك أو وزير المستعمرات البريطاني، شريطة أن لا يصدر قانون يقيد الحرية التامة في العقيدة ويحول دون حرية القيام بالشعائر الدينية على اختلاف أنواعها إلا بقدر ما قد يكون ضرورياً لحفظ النظام العام والآداب العامة وألا يصدر أي قانون من شأنه أن يميز بين أهالي فلسطين على أي وجه كان على أساس العنصر أو المعتقد أو اللغة[5].

8. يجوز للمندوب السامي، إذا استصوب ذلك، أن يحول بمرسوم يصدره بتوقيعه وينشر في الوقائع الفلسطينية، أية أرض في فلسطين يسميها في المرسوم من صنف "الميري" إلى صنف "الملك"[6].

9. يجوز للمندوب السامي، إذا استصوب ذلك، بأمر أو مرسوم يصدره وينشر في الوقائع الفلسطينية أن يستبدل أية أعشار أو ضرائب مخصصة لأي وقف مهما كان نوعه أو لأية هبة موقوفة على جهة خيرية أو دينية بضريبة أخرى يفرضها بدلاً منها، ويجوز له أيضاً بموافقة

---

[1] المادة (13) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.
[2] المادة (14) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.
[3] المادة (15) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.
[4] المادة (16) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.
[5] المادة (1/3/أ) من مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1923م.
[6] المادة (2) من مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1933م.

وزير المستعمرات البريطاني ومع مراعاة التعليمات الصادرة له من حين إلى آخر أن يربط أية أعشار أو ضريبة مستبدلة كهذه، بمبلغ سنوي أو بغيره يدفع للوقف أو المؤسسة الخيرية أو الدينية[1].

10. يجوز للمندوب السامي، بأمر أو مرسوم يصدره موقعاً بتوقيعه، وينشر في الوقائع الفلسطينية، أن يحول أية أرض من أراضي فلسطين من صنف "المتروكة" كالشواطئ أو الطرق العامة أو بيادر القرى وغيرها مما يرد وصفه في ذلك الأمر أو المرسوم، إلى أي صنف آخر، إذا استصوب ذلك واقتنع بأن المصلحة العامة تقضي بذلك التحويل، وبأن جميع الحقوق والمنافع التي كانت مكتسبة فيما مضى في تلك الأرض أو عليها سيستعاض عنها بحقوق ومنافع تعتبر معادلة في ماهيتها، ضمن الحد المعقول، للحقوق والمنافع السابقة[2].

11. يجوز للمندوب السامي أن يضع أنظمة تقضي بمنع أو تحديد أو تنظيم انتقالات الأراضي في فلسطين أو في أي قسم منها وأن يقضي بإبطال أية انتقالات تتم خلافاً لأحكام الأنظمة أو بإنهاء مفعولها على أي وجه آخروأن يعين العقوبات المترتبة على مخالفة الأنظمة[3].

12. للمندوب السامي أن يشكل محاكم أراض، وأن يحدد مناطق اختصاص كل منها بمرسوم يصدره موقعاً بتوقيعه، وتقرر بقانون كيفية تشكيل هذه المحاكم والقضايا التي تمارس الصلاحية فيها ضمن مناطق الاختصاص المحددة لكل منها على الوجه المذكور[4].

13. نقل السجناء وإبعادهم وذلك وفقاً لأحكام الفصل السادس من مرسوم دستور فلسطين وذلك في المواد من (68 – 72).

14. التصديق على الأحكام الصادرة بالإعدام عن المحاكم في فلسطين[5].

وبذلك فإننا نجد المندوب السامي يتمتع باختصاصات فعلية ضخمة في رسم السياسة العامة للحكومة البريطانية في فلسطين، وذلك في جميع النواحي السياسية والمالية والاجتماعية والإدارية والتشريعية، ويشرف على تنفيذ هذه السياسة، كما أن للمندوب السامي سلطة إصدار القرارات الإدارية اللازمة لترتيب المصالح العامة والإشراف على إدارتها، وسلطة تعيين وعزل الموظفين العموميين، كما له صلاحيات تشريعية واسعة فله حق سن القوانين والموافقة عليها أو الاحتفاظ بها وعدم إصدارها، وله أن يرأس جلسات المجلس التشريعي وله بمنشور منه أن يفض انعقاد

---

[1] المادة (2/أ) من مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1935م.
[2] المادة (1/5) من مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1939م.
[3] المادة (2/5/أ ، ج) من مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1939م.
[4] المادة (1/7) من مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1939م.
[5] راجع: المادة (48) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.

جلسات المجلس التشريعي بمرور ثلاث سنوات من تاريخ أول جلسة يعقدها[1] كما تقدم آنفاً أثناء الحديث عن السلطة التشريعية.

2- المجلس التنفيذي: يؤلف المجلس التنفيذي من الأشخاص الذين يشير إليهم ملك بريطانيا بموجب تعليمات يرسلها إلى المندوب السامي من آن إلى آخر، وذلك بهدف إسداء المشورة للمندوب السامي، ويشكل بالصورة التي يوعز بها ملك بريطانيا في تلك التعليمات ويحتفظ هؤلاء الأشخاص بمراكزهم في المجلس حسب مشيئة الملك، ويراعي المجلس التنفيذي في تصريف أشغاله القواعد التي قد تقرر في مثل تلك التعليمات من حين إلى آخر[2]، وذلك على غرار مجلس جلالة ملك بريطانيا بقصر باكنجهام بلندن، وقد تألف المجلس التنفيذي الذي أسسه المندوب السامي من ثلاثة سكرتاريين وهم السكرتير العام وكان يضطلع بشؤون الإدارة ورئاسة الحكومة، والسكرتير المالي الذي كان يختص بالشؤون المالية والاقتصادية،أما السكرتير الثالث فهو السكرتير القضائي الذي يختص بالشؤون العدلية والقضائية، ويشرف على المحاكم الشرعية ومهمته إعدادالأنظمة والقوانين داخل الإدارة المدنية، وقد درجت السلطات الانتدابية على تعيين هؤلاء من اليهود لتمكين الحركة الصهيونية من إدارة البلاد لوضع أسس دولتهم المستقبلية[3].

3- حكومة فلسطين: ويترأسهاالسكرتير العام للإدارة وهو بمثابة " رئيس الوزراء " في التنظيم الدستوري المعاصر، وقد كان من أبرز مهامه الإشراف على عمل رؤساء دوائر الحكومة، والمديرون بها، وقد عرف في عهد الانتداب البريطاني دوائر الصحة، والمعارف، والخزانة والشرطة، والبحوث، والأشغال العامة، والضريبة الجمركية، والتجارة، وخطوط السكك الحديدية والزراعة، والهجرة، والتراثيات والآثار، والأراضي والمساحة، والبريد، ودائرة العمل، ويقفعلى رأس كل دائرة رئيس لها، يليه مدير دائرة يشرف على موظفي الدائرة سواء في الدوائر المركزية أو في فروعها المحلية وفقاً للتقسيمات الإدارية والمرفقية للبلاد، وقد استعان السكرتير العام بعدد من المساعدين، واعتادت الإدارة البريطانية على تعيين البريطانيين واليهود في المناصب الكبرى والعليا في الحكومة وإهمال العرب سكان البلاد والذين يشكلون الأغلبية فيها، وذلك لتسهيل

---

[1] فتحي عبد النبي الوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين، مرجع سابق، ص 201.

[2] المادة (10) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.

[3] كامل محمود خلة، مرجع سابق، ص 81.

تحقيق الأهداف الاستعمارية الصهيونية، وقد تولت حكومة فلسطين إدارة شئون البلاد في مختلف القطاعات الأمنية والصحية والاجتماعية والتعليمية...إلخ.

ومن ثم يكون النظام السياسي الذي تحدد في دستور 1922م نظاماً من نوع خاص لا يمكن تشبيهه أو ربطه بالنظم التقليدية، فهو نظام خارج عن الأصول العامة للأنظمة السياسية المعروفة.

ثالثاً: السلطة القضائية:

بعد الاحتلال البريطاني لفلسطين أبقى الحاكم البريطاني على الجهاز القضائي العثماني قائماً على حاله ما لم تصدر أوامر أو قرارات مخالفة، وقد تم تطويره بإنشاء محاكم جديدة، وبصدور مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م تم إعادة تشكيل المحاكم والتنظيم القضائي وفقاً لمقتضيات العهد الجديد، ولقد كان من الطبيعي أن يتأثر التنظيم القضائي في فلسطين في تلك الحقبة بالتنظيم القضائي الانكليزي، والذي يقوم على وحدة المرجع القضائي أي أن يطبق النظام القضائي الموحد وهو المعمول به في كل من بريطانيا والولايات المتحدة،وصدرت قوانين عديدة تنظم ذلك وبدا واضحاً تأثر المشرع في فلسطين بالمدرسة الانجليزية (النظام الانجلوسكسوني).

وقد خصص الفصل الخامس من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م للحديث عن السلطة القضائية، وعالجت مواده من 38 –67 التنظيم القضائي في فلسطين، ووفقاً لأحكام دستور فلسطين والعديد من التشريعات والقوانين اللاحقة التي أصدرها المندوب السامي، فقد تشكلت المحاكم في فلسطين من قسمين: المحاكم النظامية والمحاكم الدينية بأنواعها، وسنقوم فيما يلي باستعراض كل منها، والتعرض لأنواع المحاكم التابعة له بشئ من الاختصار:

1. المحاكم النظامية: وتشمل محاكم الصلح، والمحاكم المركزية، ومحكمة الجنايات، والمحكمة العليا، ومجلس الملك، ومحاكم الأراضي والبلديات:

أ. محاكم الصلح: وكانت محاكم الصلح تشكل في كل لواء أو قضاء وفقاً لما يقرره المندوب السامي من آن إلى آخر بأمر يصدره بتوقيعه وتمارس هذه المحاكم الصلاحية المخصصة لها بمقتضى قانون حكام الصلح العثماني لسنة 1913، بصيغته المعدلة بأي قانون أو نظام يكون

معمولاً بـه إذ ذاك[1]، ومثلت هذه المحاكم الدرجـة الأولى من مراحل التقاضـي، وتختص محاكم الصلح إجمالاً بالفصل في القضايا الحقوقية التي تقل قيمتها عن 500جنيه، والجزائية المعاقب عليها بالحبس مدة تقل عن سنة.

ب. المحاكم المركزية: وكانت المحاكم المركزية تشكل في الألوية التي يعينها المندوب السامي من آن إلى آخر بأمر يصدره بتوقيعه ويكون لكل محكمة مركزيةصفتين:

(1) بصفتها محكمة ابتدائية ولها الصلاحيات التالية:
أ- صلاحية القضاء في كافة الدعاوي الحقوقية الخارجة عن صلاحية محاكم الصلح في ذلك اللواء.
ب- صلاحية القضاء في كافة الدعاوي الجزائية الخارجة عن صلاحية محكمة الجنايات.
(2)صلاحية استئنافية للفصل في الاستئنافات المرفوعة على أحكام محاكم الصلح مع مراعاة أحكام أي قانون أوأصول محاكمات[2].

وتؤلف المحاكم المركزية من عدد من القضاة يعينهم المندوب السامي، على أن يكون رئيس المحكمة المركزية قاضياً بريطانياً[3].

ج. محكمة الجنايات: ويكون لها صلاحية مستقلة للقضاء في كافة الجرائم التي تستوجب عقوبة الإعدام والجرائم الأخرى المعينة بقانون[4]، وقد صدر قانون تشكيل المحاكم المؤقت لسنة 1926م بدلاً من قانون سنة 1924م، ثم عدل في نفس العام، ثم ألغي بموجب قانون المحاكم سنة 1940م[5]، وتنعقد محكمة الجنايات في كل لواء، في الأماكن التي يعينها قاضي القضاة، لمحاكمة الجرائم التي قد يحكم فيها بعقوبة الإعدام[6]، وكانت محكمة الجنايات تؤلف من[7]:
(أ) من قاضي القضاة أو من قاض بريطاني من قضاة المحكمة العليا.

[1] المادة (39) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.
[2] المادة (40) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.
[3] راجع: المادة (12) من قانون المحاكم رقم (31) لسنة 1940م.
[4] المادة (41) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.
[5] فتحي عبد النبي الوحيدي، مرجع سابق، ص 180.
[6] راجع: المادة (11) من قانون المحاكم رقم (31) لسنة 1940م.
[7] المادة (10) من قانون المحاكم رقم (31) لسنة 1940م.

(ب) ومن قاض بريطاني من قضاة المحكمة العليا أو رئيس محكمة مركزية أو رئيس احتياطي من رؤساء المحاكم المركزية.

(ج) ومن قاض فلسطيني.

وقد صدر قانون أصول المحاكمات الجزائية (المحاكمات الاتهامية) رقم 22 لسنة 1924م لبيان الاختصاص المكاني للمحاكم الجنائية والمركزية، وإجراءات الاتهام، ومذكرات الحضور والإحضار وتنفيذها وتبليغها، والتوقيف، ومحكمة الفار، والتحقيقات الأولية، والبينات والدفاع الشخصي، وإجراءات المحاكمات، والأحكام، وتنفيذها، والطعن فيها، وغيرها، وقد تعرض القانون للكثير من التعديلات[1]، إلى أن ألغي بموجب قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م.

د. محاكم الأراضي:أجازت المادة (42) من مرسوم دستور فلسطين للمندوب السامي أن يشكل بمرسوم محاكم الأراضي التي تدعو إليها الحاجة بين الآونة والأخرى للنظر في المسائل المتعلقة بملكية الأموال غير المنقولة (الأراضي والعقارات) وفقاً لما هو مقرر، كما أصدرت الإدارة البريطانية عشرات قوانين الأراضي والتي هدفت في مجملها وبالنهاية إلى العمل نقل ملكية الأراضي في فلسطين إلى الحركة الصهيونية، وشرعنة هذا النقل وإيجاد الغطاء القانوني له، بالإضافة إلى تسخير أراضي الفلسطينيين لصالح السلطات الانتدابية وعملياتها الحربية، وقد صدر قانون محاكم الأراضي رقم (23) لسنة 1921م والذي يقضي بتشكيل محاكم لتسوية حقوق الملكية في الأراضي وفصل المنازعات المتعلقة بملكية الأراضي وتحديد صلاحيات هذه المحاكم، ثم تلى ذلك صدور مرسوم تشكيل المحاكم لسنة 1923م الذي أشار إلى عدد محاكم الأراضي واختصاصها المكاني، وقد لحقت بقانون محاكم الأراضي عدة تعديلات في الأعوام 1939م و1942م و1944م و1946م و1947م، وكانت محاكم الأراضي تطبق الأصول الخاصة الواردة في قوانين محاكم الأراضي، بالإضافة إلى الشريعة العامة للإجراءات الواردة في قوانين أصول المحاكمات الحقوقية وقوانين تشكيل المحاكم النظامية.

هـ.المحكمة العليا: نصت المادة (43) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م على تشكيل محكمة تعرف بالمحكمة العليا تقرر طريقة تأليفها بقانون.

[1] عدلت الكثير من أحكام هذا القانون بموجب قوانين أصول المحاكمات الجزائية المعدلة في الأعوام 1939 و1944 و1946 و1947، وقانون العقوبات 1936 وقانون الإفراج بكفالة 1944، وقوانين تنقيح التشاريع لعامي 1934 و1937.

وفي سنة 1923م صدر قانون خاص بتشكيل وصلاحية بعض محاكم فلسطين، ومنها المحكمة العليا، ثم صدر القانون رقم (21) لسنة 1924م بإعادة تشكيل المحكمة العليا، ثم ألغي وحل مكانه قانون المحاكم المؤقت لسنة 1936م، ثم ألغي الأخير وحل مكانه قانون المحاكم سنة 1940م.

وتؤلف المحكمة العليا من عدد من القضاة وفقاً لما قد يعينه المندوب السامي ويسمى أحد قضاة هذه المحكمة قاضي القضاة ويكون رئيساً لها[1].

ومع مراعاة أحكام أي قانون يكون لهذه المحكمة بصفتها محكمة استئناف صلاحية القضاء في كافة استئنافات الأحكام الصادرة من أية محكمة من المحاكم المركزية بصفتها محكمة ابتدائية أو الأحكام الصادرة من محكمة الجنايات أو محاكم الأراضي[2].

يكون لمحكمة العدل العليا دون سواها صلاحية النظر في الأمور التالية[3]:

(أ) الطلبات (التي هي من نوع المعارضة في الحبس) التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع.

(ب) الأوامر التي تصدر إلى الموظفين أو الهيئات العمومية بشأن القيام بواجباتهم العمومية وتكليفهم بالقيام بأفعال معينة أو بالامتناع عن القيام بها.

(ج) المسائل المتعلقة بتغيير مرجع الدعوى لدى سماع الدعاوى الحقوقية في المحاكم المركزية ومحاكم الأراضي.

(د) الطلبات المتعلقة بإصدار أوامر إلى حكام الصلح بشأن كيفية تسيير التحقيقات الأولية التي تجري بمقتضى أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية (المحاكمات الاتهامية).

ويكون لهذه المحكمة، لدى انعقادها بصفة محكمة عدل عليا، صلاحية سماع وفصل المسائل التي هي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أية محكمة أخرى مما تستدعي الضرورة فصله لإقامة قسطاس العدل[4].

---

[1] المادة (2) من قانون المحاكم رقم (31) لسنة 1940م.

[2] راجع: المادة (43) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.

[3] المادة (7) من قانون المحاكم رقم (31) لسنة 1940م.

[4] راجع: المادة (43) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.

و. **مجلس الملك البريطاني:** وهو هيئة قضائية تم استحداثها بموجب المادة (44) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م والتي نصت على أنه: (يجوز استئناف قرارات المحكمة العليا في القضايا الحقوقية إذا تجاوز المبلغ المختلف عليه أو قيمته 500 جنيه مصري إلى جلالة الملك في مجلسه الخاص، ويجب تقديم الاستئناف في المدة والصورة المنصوص عليهما في أي نظام أو أصول صادرة من لدن جلالة الملك في مجلسه الخاص).

ز. **محاكم العشائر:** أصدر المندوب السامي مرسوم تشكيل المحاكم لسنة 1932م معدلاً لأحكام قانون المحاكم لسنة 1924م، وفي عام 1939م اصدر المندوب السامي مرسوماً آخر بشأن تشكيل المحاكم وقد نصت المادة الخامسة منه على أنه:

1. يشكل في قضاء بئر السبع محكمة عشائر واحدة أو أكثر، وتؤلف كل محكمة من هذه المحاكم من ثلاث مشايخ أو أكثر من مشايخ قضاء بئر السبع، للنظر في الدعاوى التي يحيلها إليها رئيس المحكمة المركزية، أو حاكم لواء غزة.

2. يعين المشايخ ببراءة تعيين يصدرها حاكم لواء غزة بموافقة رئيس المحكمة المركزية، ويجوز لحاكم اللواء أن يسحب هذه البراءة في أي وقت من الأوقات بناء على سبب وجيه وبموافقة رئيس المحكمة المركزية المذكور.

3. إذا سحب حاكم اللواء براءة التعيين من أي شيخ وجب عليه أن يبلغ الأمر للمندوب السامي وأن يذكر في الوقت نفسه الأسباب التي دعته إلى سحبها.

4. تشكل محكمة استئناف عشائرية في قضاء بئر السبع للنظر في الدعاوى المستأنفة من محاكم العشائر في القضاء، برئاسة قائمقام القضاء وعضوية شيخين يختارهما حاكم اللواء على ألا يكونا قد جلسا في محكمة العشائر التي فصلت في الدعوى المستأنفة.

ومن الجدير بذكره أنه لم يوجد لهذا النوع أي تطبيق في قطاع غزة بعد عام 1948م[1].

ح. **محاكم البلديات:** لم يرد النص على محاكم البلديات في مرسوم دستور فلسطين، باعتبار أنها تتبع محاكم الصلح، وتتطابق معها في الصلاحيات، وتتبع أمامها نفس الإجراءات.

[1]راجي الصوراني،النظام القانوني لقطاع غزة، المرجع السابق،ص128.

وقد نص على تشكيلها قانون محاكم البلديات رقم (18) لسنة 1928م المبني على أحكام المادة (39) من مرسوم دستور فلسطين.

هذا وقد طرأت عدة تعديلات على قانون محاكم البلديات خلال الحقبة الانتدابية وذلك في الأعوام 1939م، و1945م، و1946م، و1947م، كما طرأت تعديلات أخرى بموجب أنظمة الدفاع المؤقتة المتعلقة بمحاكم البلديات التي كان يصدرها المندوب السامي استناداً إلى مرسوم سلطات الطوارئ (الدفاع عن المستعمرات) لسنة 1939، وقانون سلطات الطوارئ (الدفاع) لسنة 1939م خلال الأعوام 1941م، و1942م، و1943م، و1944م، 1945م.

هذا وتمارس المحاكم النظامية بالإضافة إلى ما تقدم، صلاحية القضاء في مسائل الأحوال الشخصية المعرفة في المادة (51) من مرسوم دستور فلسطين وهي: الدعاوى المتعلقة بالزواج أو الطلاق والنفقة والإعالة والوصاية وشرعية البنوة وتبني القاصرين وحجر فاقدي الأهلية القانونية من التصرف بأموالهم والتركات والوصايا والهبات بوصية وإدارة أموال الغائبين، وتمارس هذه الصلاحية وفقاً للتشريعات وللقوانين والأنظمة التي قد تطبق أو تسن فيما بعد وفقاً لقانون الأحوال الشخصية الذي ينطبق على المسألة ومع مراعاة أحكام تلك التشريعات أو القوانين أو الأنظمة، وإذا نشأت عرضاً في أية قضية حقوقية أو جزائية قائمة أمام محكمة نظامية مسألة تتعلق بالأحوال الشخصية وكان من الضروري فصل هذه المسألة من أجل تلك القضية فيسوغ للمحكمة النظامية أن تفصلها ويجوز لها من أجل ذلك أن تستنير برأي خبير قانوني من ذوي الكفاءة له إلمام بقانون الأحوال الشخصية الذي ينطبق على تلك المسألة بإتباع الوسائل التي تعتبر أنها الأنسب[1].

2. المحاكم الدينية: أبقت سلطات الانتداب على ما كان قائماً من محاكم دينية وشرعية بالنسبة لمختلف الطوائف في فلسطين، وأكدت صلاحيتها للفصل في موضوعات الأحوال الشخصية ومسائل الأوقاف على النحو التالي:

أ. المحاكم الشرعية للمسلمين: بمقتضى المادة (52) من المرسوم الدستوري فقد أناط المشرع الدستوري بالمحاكم الشرعية الإسلامية صلاحية مستقلة للقضاء في الدعاوى المتعلقة بأحوال

---

[1] المادة (47) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.

المسلمين الشخصية بمقتضى أحكام قرار أصول المحاكمات الشرعية المؤرخ في 25 تشرين الأول سنة 1333 هجرية بصيغته المعدلة بأي قانون أو نظام، ولها وحدها صلاحية القضاء أيضاً في القضايا المختصة بإنشاء الأوقاف المنشأة لمنفعة المسلمين لدى أية محكمة من المحاكم الشرعية وفي الإدارة الداخلية لتلك الأوقاف مع مراعاة أحكام أي قانون، كما يشكل مجلس إسلامي شرعي أعلى يمارس الصلاحية الكاملة في قضايا الوقف وكل ما يتعلق به بين المسلمين وفقاً للمادة (52) أيضا من المرسوم الدستوري، كما تستأنف أحكام قضاة الشرع إلى محكمة الاستئناف الشرعية ويكون قرار هذه المحكمة قطعياً.

ومن الجدير بالذكر أنه وقبل صدور مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م كان قد صدر أمر عن المندوب السامي في 20 كانون الأول سنة 1921 والذي كان يقضي بتشكيل المجلس الشرعي الإسلامي الأعلى،وحيث أنالأمرالسابق كان قد تضمن نظام تشكيل المجلس الشرعي الإسلاميالأعلىوإدارةالأوقافالإسلامية والشؤون الشرعية، وقد تم انتخاب رئيس للعلماء وأربعة من الأعضاء للمجلس الشرعي الإسلاميالأعلى بمقتضى ذلك النظام في شهر كانون الثاني سنة1922لمدة أربع سنوات، إلا أن مدة أولئكالأعضاء قد انتهت في 8 كانون الثاني سنة 1926 بمقتضى المادة الثانية من النظام المذكور، وحيث أن المحكمة العليا قد أعلنت عدم قانونية الانتخابات التي جرت لانتخاب أعضاء جدد بدلاً من الأعضاء الذين انتهت مدتهم، وكان من الموافق تعديل النظام المذكور المؤرخ في 20 كانون الأول سنة 1921 وإجراء انتخابات جديدة، وحيث أن من الضروري النص على تشكيل المجلس المذكور تشكيلا مؤقتا ريثما يتم تعديل النظام وإجراء انتخابات جديدةلذلك فقد أصدر المندوب السامي البريطاني قانون المجلس الشرعي الإسلامي الأعلى رقم (18) لسنة 1928م والذي تضمن أحكاماً مؤقتة تقضي بتشكيل المجلس الإسلامي الأعلى، وقد طرأ على نظام تشكيل المجلس الشرعي الإسلاميالأعلى تعديلاً عام 1921م، كما عدل النظام بأنظمة الطوارئ الانتدابية مرتين في سنة 1938م.

ب. المحاكم الدينية للطائفة المسيحية: أناطت المادة (54) من مرسوم دستور فلسطين بمحاكم الطوائف المسيحية المختلفةالصلاحيات التالية:

(1) صلاحية مستقلة للقضاء في مسائل الزواج والطلاق والنفقة وتصديق الوصايا المتعلقة بإفراد طوائفها باستثناء الأجانب المعرفين في المادة 59 من مرسوم دستور فلسطين.

(2) صلاحية القضاء في مسائل الأحوال الشخصية الأخرى المتعلقة بأفراد طوائفها إذا رضي جميع المتقاضين في القضية بأن تكون للمحاكم المذكورة صلاحية القضاء فيها.
(3) صلاحية مستقلة للقضاء في أية دعوى تتعلق بإنشاء وقف أو إدارته الداخلية أو إدارة أية هبة دينية أنشئت لدى المحكمة الدينية بحسب القانون المذهبي لتلك الطائفة إذا كان لها قانون كهذا.

ج. المحاكم الدينية للطائفة اليهودية: أناطت المادة (53) من مرسوم دستور فلسطين بمحاكم الطائفة اليهوديةالصلاحيات التالية:

(1) صلاحية مستقلة للقضاء في مسائل الزواج والطلاق والنفقة وتصديق الوصايا المتعلقة بإفراد الطائفة اليهودية باستثناء الأجانب المعرفين في المادة 59من مرسوم دستور فلسطين.

(2)صلاحية القضاء في مسائل الأحوال الشخصية الأخرى المتعلقة باليهود إذا رضي جميع المتقاضين بأن تكون للمحاكم المذكورة صلاحية القضاء فيها.
(3) صلاحية مستقلة للقضاء في أية قضية مختصة بإنشاء وقف أو إدارته الداخلية أو إدارة أية هبة دينية أجريت أمام محكمة ربانية بحسب الشريعة الموسوية.

ويجوز لليهود والمسيحيين الأجانب التقاضي أمام هذه المحاكم برضا الطرفين كل بحسب ديانته، وتمارس اختصاصاتها على درجتين، ويعين قضاتها الرئيس الديني لكل طائفة، ويترأس كل محكمة رجل دين[1]، هذا وتنفذ أحكام المحاكم الدينية بالطريقة التي تنفذ بها أحكام المحاكم النظامية وبواسطة المكاتب التابعة لتلك المحاكم[2].

د. المحكمة المخصوصة: إذا تناولت أية قضية متعلقة بالأحوال الشخصية أشخاصاً ينتمون إلى طوائف دينية مختلفة فيجوز لأي فريق منهم أي يرفع طلباً إلى قاضي القضاة ويقرر قاضي القضاة حينئذٍ بعد الاستنارة برأي مميزين من الطوائف المختصة إذا استنسب ذلك، المحكمة التي لها صلاحية القضاء في القضية وإذا حصل اشتباه فيما إذا كانت قضية من القضايا هي من

[1] راجي الصوراني، النظام القانوني لقطاع غزة،المرجع السابق،ص128.
[2] المادة (56) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.

قضايا الأحوال الشخصية التي تنفرد إحدى المحاكم الدينية بصلاحية القضاء فيها فتحال المسألة عندئذٍ إلى محكمة مخصوصة تعين طريقة تأليفها بقانون[1].

وبعد الإطلاع على ما تقدم فإنه يمكننا ملاحظة أن التقسيم المذكور لجهات القضاء والمحاكم لم يأت استجابة لمتطلبات الحياة القانونية في فلسطين، بل جاء على نقيضها تماماً كما أثبت الواقع، فهو تقسيم لم يسبق له وجود في الأنظمة القانونية المعروفة وإن كان قد تأثر بالنظام الانجليزي إلا انه لم يوجد حتى في بريطانيا نفسها، ولم يستقر هذا التقسيم بعد قيام الدولة العبرية، كما أنه أدخل عليه الكثير من التعديلات في زمن الإدارات العربية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وقد تم تغييره بشكل جوهري بعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية، ولقد كان ترتيب وتشكيل جهات القضاء وتحديد اختصاصاتها، وتعيين القضاة أو عزلهم أو نقلهم يكون بأمر المندوب السامي وبالكيفية والشروط التي يقررها وكل ذلك كان يتم وفقاً لمعايير شخصية بحتية، مما يظهر عدم اتسام البناء القضائي في العهد البريطاني بالعمومية والتجريد والعدالة، وكذلك فقدان القضاء في العهد البريطاني لأبسط مقومات الاستقلالية والحياد، كما أن الصلاحيات الفعلية كانت تمنح في كل محكمة للقاضي البريطاني، والأغلبية كانت للقضاة الإنجليز بهدف التأكد دائماً من نتيجة القرار، وتنفيذ سياسة الانتداب البريطاني في فلسطين، كما وأن جعل استئناف أحكام المحكمة العليا في القضايا الهامة أمام مجلس ملك بريطانيا هو أمر شاق وعسير ويجعل العدالة بعيدة المنال علاوة على التدخل السافر الذي ينطوي عليه هذا الأمر في شئون السكان المحليين الذين تم التفرقة بينهم وتقسيمهم إلى بدو وحضر من خلال استحداث محاكم العشائر التي خدمت مآرب الاحتلال في إثارة النعرات القبلية العشائرية في المجتمع الفلسطيني بشكل يخدم مصالح الانتداب من خلال خلق قضاء موازٍ للقضاء النظامي.

[1] المادة (55) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.

الفصل الثاني

نظام الحكم في فلسطين في عهد الإدارات العربية

بعد تهيئة بريطانيا المناخ السياسي والعسكري والاقتصادي والقانوني للحركة الصهيونية لإعلان الدولة القومية لليهود الموعودة، واكتمال البنية التحتية لذلك، أعلن وزير المستعمرات البريطاني بتاريخ 1945/7/1م أن المنظمات الدفاعية المحلية اليهودية تعتبر مماثلة للحرس الوطني في بريطانيا، وذلك لتهيئتها كنواة صلبة للجيش اليهودي المرتقب، في الوقت الذي ارتفع فيه عدد اليهود الصهاينة في فلسطين من نحو خمسين ألفاً عام 1918م، إلى ستمائة وخمسين ألف صهيوني عام 1947م، كما أن الأرض التي كانوا يملكونها عام 1918 كانت لا تتجاوز (650) ألف دونم، فأصبحت 2.057.000 دونم من مساحة فلسطين البالغة 17.458.000 دونم، وتوجت هذه التهيئة بقرار تقسيم فلسطين الذي أصدرته الأمم المتحدة عام 1947م، وبدأت الإدارة البريطانية بالانسحاب الفعلي تمهيداً لقيام الدولة اليهودية وتطبيق وعد بلفور، وتسليم فلسطين إلى الحركة الصهيونية وعصاباتها المدربة إلى أن اكتمل الانسحاب البريطاني بتاريخ 1948/5/14م، وفي اليوم التالي أعلنت الحركة الصهيونية قيام دولة إسرائيل واستقلالها كوطن مزعوم لليهود على الجزء الأكبر من أرض فلسطين، وقد بقى دستور 1922م وتعديلاته سارياً في قطاع غزة لحين تم إلغاؤه بالنظام الدستوري لعام 1962م في ظل الإدارة العربية المصرية، وكذلك استمر سارياً في الضفة الغربية لحين إلغاؤه بصدور دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952م، وفي هذا الفصل سوف نبحث التطورات الدستورية التي لحقت بفلسطين في عهد الإدارات العربية والاحتلال الإسرائيلي وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: حكومة عموم فلسطين.

المبحث الثاني: التطورات الدستورية في عهد الإدارات العربية لفلسطين.

المبحث الأول

حكومة عموم فلسطين

سوف نتناول في هذا المبحث بإذن الله التمثيل السياسي الفلسطيني قبل نكبة عام 1948م ثم التمثيل السياسي الفلسطيني بعد نكبة عام 1948م.

المطلب الأول

التمثيل السياسي الفلسطيني قبل نكبة عام 1948م

كانت فلسطين خلال فترة الانتداب البريطاني تموج بالعديد من التفاعلات المحلية والعربية، وكانت الكينونة الفلسطينية آخذة بالتبلور والتطور خطوة تلو الخطوة، وكان الشعب الفلسطيني يبحث عن ذاته وعن قيادته وعن مستقبله الوطني بعد التحولات الكبرى التي مسته بعد انسلاخ بلاده عن الإمبراطورية العثمانية والمقسمة بعد الحرب العالمية الأولى، وانتشار المد القومي العربي، وبروز الكيانية الوطنية والهوية الفلسطينية[1].

وكان يتجاذب هذا التوجه العديد من الأحزاب والقوى السياسية التي تشكل في مجملها ما أضحى يطلق عليه الحركة الوطنية الفلسطينية، وبالرغم من اختلاف برامج هذه الأحزاب ومناهجها إلا أنها كانت تتفق دائماً على هدف موحد يتمثل في استقلال فلسطين،وحكم الشعب الفلسطيني نفسه بنفسه بعيداً عن هيمنة الآخرين ووصايتهم.

ولقد بدأ الوعي السياسي لدى الفلسطينيين مبكراً وكان هذا الوعي ملحوظ في فترة الحكم العثماني،[2]، ولقد مرت الحركة الوطنية الفلسطينية بعدة أطوار وصولاً إلى تشكيل أول حكومة وطنية فلسطينية مستقلة في فلسطين وهي حكومة عموم فلسطين وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: اللجنة العربية العليا.

على اثر استشهاد الشيخ المجاهد عز الدين القسام الذي قاد العمل الجهادي ضد القوات البريطانية لسنوات عدة، واندلاع الثورة العربية الكبرى عام 1936م، ووقوع اضطرابات وحوادث

---

[1]جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 155.

[2]فلسطين قبل عام 1948، الموقع الالكتروني لقناة الجزيرة القطرية، تاريخ الإطلاع: 2012/10/13م.
الرابط: http://www.aljazeera.net/mritems/streams/2008/3/12/1_776387_1_43.swf

ما بين العرب واليهود في مناطق مختلفة من فلسطين خاصة في مدن تل الربيع ويافا، فقد تألفت لجنة قومية من مختلف الأحزاب وبعد عدد من الاتصالات مع مختلف الأحزاب لتوحيد القوى ، اقترحوا أن يتولى الحاج أمين الحسيني هذه اللجنة باعتباره رئيساً للمجلس الإسلامي الأعلى وباعتباره الزعيم الوطني الذي تؤيده أكثرية المسلمين، وقد جرى إعلان تأليف اللجنة في اجتماع حماسي حافل، وأعلن المفتي أنه مستعد لتلبية نداء الشعب والوطن[1].

وأصدرت اللجنة بيانا حول تأليفها وأعلن البيان عن تشكيللجنة باسم" اللجنة العربية العليا " من السادة : الحاج أمين الحسيني، عبد اللطيف صلاح، الحاج يعقوب الغصين، جمال الحسيني، أحمد حلمي عبد الباقي، الدكتور حسين الخالدي، يعقوب فراج، الفرد روك وعوني عبد الهادي، وقد انتخبت هذه اللجنة السيد أمين الحسيني رئيساً، والسيد أحمد حلمي عبد الباقي أميناً للمال، والسيد عوني عبد الهادي أميناً للسر[2]. وقد ضمت اللجنة العربية العليا المسلمين والمسيحيين ، حيث مثل يعقوب فراج المسيحيين الأرثوذكس، والفرد روك المسيحيين الكاثوليك. وقد اعتبرت اللجنة الناطقة باسم الأمة في مرحلتها الكفاحية ومرتبطة بها اللجان القومية[3]. وقد عقدت اللجنة أول اجتماع لها مساء يوم 25 نيسان ، حيث ناقشت فيه أوضاع البلاد، وتدارست موضوع الإضراب العام، وموقف الحكومة البريطانية من القضية الفلسطينية، ومطالب الشعب الفلسطيني، ووضعت الأنظمة الداخلية لإدارة اللجنة وقواعد عملها وأصدرت بيانا في نهاية الاجتماع دعت فيه إلىالاستمرار في الإضراب العام إلى أن تبدل الحكومة سياستها المتبعة في فلسطين تبديلاً أساسيا تظهر بوادره في وقف الهجرة اليهودية[4]، وأكدت اللجنة أنها ستعمل مع الأمة مستمدة من وحيها وصادق عزمها على تحقيق المطالب الأساسية العليا والتي لا تفتأ تطالب بها بقوة وهي :

1 – منع الهجرة اليهودية منعا باتاً .

2 – منع انتقال الأراضي العربية إلى اليهود .

[1] إميل الغوري، فلسطين عبر ستين عاماً، الجزء الثاني، دار النهار للنشر، بيروت، 1973، ص 60.
[2] Marloe, John – Rebellion in Palestine – The Cresset Press – London – 1946 - P 151
[3] جمال قدورة، الأحزاب السياسية الفلسطينية منذ 1929 – 1936، الطبعة الأولى، دار مكتبة الحياة، الخليل، 1996م، ص 233 وما بعدها.
[4] Robert, John & Hadawi, Sami – The Palestine Diary – Volume 1 – 1914 –1945 – Palestine Research Center – Beirut – Lebanon – 1970 – P 259 .

3 – إنشاء حكومة وطنية مسئولة أمام مجلس نيابي.[1]

وقد تقرر في الاجتماع إرسال البيان مع كتاب مفصل عن قضية فلسطين إلى المندوب السامي، والاتصال اليومي باللجان القومية في البلاد لتبادل الآراء من قبل أمين سر اللجنة، وإرسال برقيتين إلى اللجنة القومية وجمعية البحارة التعاونية في يافا والطلب منهم الاستمرار في الإضراب، وإرسال وفد لزيارة الجرحى في يافا، وإرسال برقيات وتقارير مفصلة إلى ملوك وأمراء العرب وزعماء المسلمين والهيئات العربية لشرح الوضع في فلسطين[2]، وجاء أول قرار اتخذته اللجنة العربية وتلبية الشعب له، يؤذن باشتداد المقاومة الفلسطينية للحكم البريطاني والحركة اليهودية ويمهد السبيل لقيام الثورة العربية الفلسطينية الكبرى. وقابل الإنكليز واليهود قرار اللجنة بامتعاض وحنق عظيمين نمّ عنهما ما شنوه على اللجنة ورئيسها من حملات وروجوه ضدهما من دعايات وما أعلنوه من تهديدات للعرب[3].

وقد استمرت اللجنة العربية العليا بدعم وتبني المطالب الوطنية للفلسطينيين. وأعلن عرب فلسطين العصيان المدني، وقد عم فلسطين إضراب شامل استمر ستة أشهر أصاب النشاط التجاري والصناعي والتعليمي والزراعي والمواصلات في جميع المدن والقرى بالشلل.

وفي المقابل أعدم الانجليز الشيخ فرحان السعدي[4]، واستناداً إلى الصلاحيات المخولة للقائم بإدارة الحكومة، بموجب النظام الصادر بمقتضى مرسوم الدفاع عن فلسطين بسنة 1937، فقد أُعلنت اللجنة العربية العليا واللجان القومية في فلسطين، بأنها جمعيات غير مشروعة.وقد صدرت مذكرات بإلقاء القبض على الأشخاص التالية أسماءهم، الذين سيبعدون من فلسطين وهم: جمال الحسيني، أحمد حلمي باشا، فؤاد سابا، يعقوب الغصين، الدكتور فخري الخالدي، رشيد الحاج إبراهيم، وحرم الحاج أمين الحسيني من منصب رئيس المجلس الإسلامي الأعلى وعضوية لجنة الأوقاف العامة التي كان يترأسها بالقدس في 1 تشرين أول 1937.[5]

وقد أدى غياب رئيس وأعضاء اللجنة العربية العليا إلى إفراغ الساحة الفلسطينية من وجود قيادة سياسية حقيقية للشعب الفلسطيني، بالرغم من أن اللجنة العربية العليا قد حافظت على

---

[1] عبد الوهاب الكيالي، وثائق المقاومة الفلسطينية العربية ضد الاحتلال البريطاني والصهيونية (1918 – 1939)، الطبعة الأولى مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، 1986م، ص 379، وثيقة رقم 151.

[2] اميل الغوري، فلسطين عبر ستين عاماً، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 61.

[3] عبد الوهاب الكيالي، وثائق المقاومة الفلسطينية العربية ضد الاحتلال البريطاني والصهيونية (1918 – 1939)، مرجع سابق، ص 382وما بعدها – راجع ملف رقم 17 وهو الكتاب الموجه إلى المندوب السامي .

[4] رفيق النتشة، إسماعيل ياغي، تاريخ فلسطين الحديث، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 1991م، ص 117.

[5] جريدة النهار، عدد1205، 3و4تشرين اول1937، ص5.

تمثيلاً ووجوداً رمزياً في فلسطين نظراً لغياب قادتها الفاعلين والحقيقيين في المنفى والشتات في حين بقي المفتي يحمل اسم رئيس اللجنة العربية العليا، وقد استمر الوضع كذلك إلى أن تشكلت الهيئة العربية العليا التي عبرت عن المرحلة الثانية من التمثيل السياسي الفلسطيني بقرار من الجامعة العربية في يونيو 1946م.

الفرع الثاني : الهيئة العربية العليا:

عند بدايات تشكيل جامعة الدول العربية عام 1945م والاتصال مع النخبة السياسية الفلسطينية لإرسال مندوب عنها في ظل غياب قيادة سياسية تمثيلية معروفة للشعب الفلسطيني تم التوافق بين الأحزاب الفلسطينية فيما بينها على تعيين السيد موسى العلمي كمندوب عن فلسطين لدى الجامعة، وبسبب هذا الفراغ في صف القيادة الفلسطينية قامت جامعة الدول العربية بإصدار قرار بتاريخ 1946/3/30م يكلف مجلس الجامعة بموجبه باختيار مندوبين عن فلسطين[1].

وهذا الفراغ دفع الطبقة السياسية الفلسطينية بدعم من جامعة الدول العربية لخلق جسم تمثيلي قيادي للشعب الفلسطيني، فحصل ائتلاف وتوحد بين اللجنة العربية السابقة برئاسة المفتي الحاج أمين الحسيني وحزب الجبهة العربية التي كان يترأسها أحمد حلمي عبد الباقي أطلق عليه اسم: الهيئة العربية العليا وذلك في 11/ يونيو 1946 وذلك بالتساوي بين الجانبين،وتم اختيار مفتي فلسطين الحاج أمين الحسيني رغم منفاه رئيساً للهيئة[2]، الذي تولى قيادتها من مكتب رئيسي في القاهرة؛ لصدور قرار عن الحكومة البريطانية بمنعه من دخول فلسطين، وأنشئ مكتب للهيئة في القدس، ومكاتب أخرى في دمشق وبيروت وبغدادولندن وباريس ونيويورك، واعترفت بها جميع الأحزاب والهيئات الفلسطينيةوالدول العربية[3].وتم تعيين السيد أحمد حلمي عبد الباقي ممثلاً لفلسطين لدى جامعة الدول العربية.

وقد باشرت الهيئة نشاطاتها كممثل للشعب الفلسطيني وكان مكتب القدس هو مركز عملها، وأنشأت عدداً من الدوائر التنفيذية فيها، وهي: الدائرة السياسية، ودائرة المالية، ودائرة

[1]جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 157.
[2]جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 158.
[3]دراسة بعنوان: النظام السياسي الفلسطيني، الموقع الالكتروني لوكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية الرسمية " وفا "، مرجع سابق.

الدفاع، ودائرة الدعاية والنشر، ودائرة الشئون العامة، ودائرة اللاجئين، ودائرة الاتصال الخارجي، ودائرة الاقتصاد الوطني، ودائرة الأراضي، ودائرة الشئون الداخلية[1]، كما شكلت الهيئة لجاناً قومية في جميع مدن فلسطين لقيادة العمل الوطني ومساندة المجاهدين وأعمال الكفاح[2] ، كما تم تخصيص مساهمات من الدول العربية لدعمها[3].

وقد استمدت الهيئة شرعيتها من اعتراف الشعب الفلسطيني بها ممثلاً بقواه السياسية، واعتراف الجامعة العربية بها، وتكرس ذلك باعتراف الأمم المتحدة ذاتها بذلك، وتجلى هذا الاعتراف حين قدم ممثلها رجائي الحسيني مذكرة بموقف الهيئة من حل قضية فلسطين ومستقبلها بتاريخ 1947/9/29م إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة.

وبعد صدور قرار التقسيم أعادت الهيئة العربية العليا طرح مطلبها على الجامعة العربية في فبراير 1948 وقد اقترحت الهيئة استناداً إلى ما تتمتع به من ثقة الشعب الفلسطيني والاعتراف البريطاني والدولي عبر الأمم المتحدة أن تقيم نظاماًمؤقتاً للبلاد باسم الإدارة الفلسطينية العامة، ويتم إعلان فلسطين دولة مستقلة ديمقراطية في 15 مايو عام 1948 عشية الانسحاب البريطاني المزمع، وتكون هذه الإدارة متمتعة بجميعالسلطات التي تتمتع بها الحكومات الديمقراطية المستقلة، وتتولى هذه الإدارة مهام حفظ الأمن والنظام العام، وتأمين حقوق السكان ومصالحهم، وتسيير الأحكام العامة والدوائر الرسمية، وعند توفر الفرصةالمناسبة، ستدعى البلاد إلى انتخاب جمعية تأسيسية لوضع دستور لدولةديمقراطية مستقلة، يتم خلالها اختيار نوع الحكم[4]، وطلبت الهيئة من الدول العربية الموافقة على قيام حكومة عربية في فلسطين، ورفضت الجامعة العربية هذا المشروع مجدداً بسبب الاعتراض الأردني عليه، رغم ذلك جددت الهيئة العربية تقديمها للمشروع في نيسان من العام نفسه، إلا أن جامعة الدول العربية لم تغير موقفها الرافض للمشروع[5].

---

[1] راجع بيان الهيئة العربية العليا لفلسطين (146/6 – نهاية 1949)، مطبعة دار الكتاب العربي، القاهرة، 1951م، ص 46.

[2] الموسوعة الفلسطينية، المجلد الرابع، الطبعة الأولى، دمشق، 1984م، ص 559.

[3] عارف العارف، نكبة فلسطين والفردوس المفقود (1947-1952)، الجزء الخامس، المكتبة العصرية، صيدا، لبنان، 1960، ص 1001.

[4] محمد خالد الأزعر، حكومة عموم فلسطين في ذكراها الخمسين، دار الشروق، عمان، 1998م، ص 21 وما بعدها.

[5] حسن الزيني، الهيئة العربية العليا : تاريخ ومواقف، دار الاتحاد العربي، القاهرة، 1968م، ص 113.

المطلب الثاني

التمثيل السياسي الفلسطيني بعد نكبة عام 1948م

بعد إعلان انتهاء الانتداب البريطاني على فلسطين دخلت الجيوش العربية إليها بغية تخليصها من اليهود إلا أن هذه الجيوش لم تحقق الهدف المرجو من إرسالها، إذ تمت هزيمتها، دون الحاجة للخوض في تفاصيل المعارك حيث أن ذلك شأن سياسي وعسكري بحت، وأصبحت فلسطين بعد انتهاء معارك 1948م-1949م وعقد اتفاقيات الهدنة بين الدول العربية وإسرائيل مقسمة إلى ثلاثة أجزاء، وهي الأراضي المحتلة التي أقيمت عليها دولة إسرائيل، والضفة الغربية لنهر الأردن، وقطاع غزة المجاور لمصر، ونتيجة الأحداث السابقة والمتلاحقة فقد الفلسطينيون وطنهم وأراضيهم، ووجد نحو مليون فلسطيني أنفسهم لاجئين في قطاع غزة والضفة الغربية، والبلدان العربية المجاورة كمصر وسوريا ولبنان والأردن، ودولاً أخرى كالعراق ودول الخليج، وغيرها من الدول العربية والأوروبية، والذين لم يعد ثمة رابط يربطهم سوى حنين العودة إلى الوطن.

ولم تكن القيادات السياسية الفلسطينية ببعيدة عن مأساة النكبة التي تركت أثراً بالغاً في نفوس وقلوب وأذهان هؤلاء، وبدأوا بالتفكير والبحث عن كيان سياسي جديد يمثل الشعب الفلسطيني ويلم شتاته، ويضمد جراحه، ويخفف من آلامه، ويدير شئونه، لاسيما بعد الفتور الواضح الذي أصاب الحركة الوطنية الفلسطينية في أعقاب نكبة 1948م نتيجة لتشتت أبناء الشعب الفلسطيني، والهزيمة وآثارها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وإمساك الدول العربية بزمام العمل الوطني الفلسطيني تحت شعار عروبة الحركة الوطنية، ولم يتبقى من نشاط الحركة الوطنية الفلسطينية خلال هذه الفترة، سوى بعض الاتصالات التي قامت بها الهيئة العربية العليا بزعامة الحاج محمد أمين الحسيني.ثم بدأت تتشكل كيانات جديدة تعبر عن أمال وطموحات الشعب الفلسطيني بعد النكبة وسوف نتعرض لها في الفروع التالية :

الفرع الأول : الإدارة المدنية الفلسطينية:

في الفترة ما بين 8-10 /1948/7م بحثت اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية إمكانية إقامة إدارة مدنية مؤقتة في فلسطين[1]، وقررت إقامة إدارة فلسطينية في المناطق المحتلة من قبل الجيوش العربية، ووضعت نظاماً لها، وسمت رؤساء دوائرها[2]، وتجنبت اللجنة السياسية إعلان حكومة تفادياً لمواقف الحكومة الأردنية الصارم المعارض لإنشاء حكومة في فلسطين كي لا يحدث انشقاق في صفوف الجامعة العربية، وبالتالي وجدت الجامعة العربية في اقتراح الإدارة المدنية فكرة مناسبة للخروج من أزمة الموقف الأردني ويعزز من ذلك إعلان أمين عام الجامعة العربية آنذاك فور تشكيل الإدارة المدنية: "أريد أن يكون مفهوماً أن حكومة فلسطين سوف تنشأ فقط بإرادة شعب فلسطين، ولقد أنشأت الجامعة العربية إدارة مؤقتة يمكن لأبناء فلسطين تحويلها إذا رغبوا في ذلك إلى حكومة دائمة".[3]

وجاء قرار اللجنة السياسية العربية مخيباً لآمال الفلسطينيين حيث لم يحمل الموافقة على مطلبهم الرئيس وهو إقامة حكومة فلسطينية، واكتفى بالموافقة على إنشاء إدارة مدنية وهو ما يختلف كلياً عما جاء في المشروع الفلسطيني، وبموجب هذا القرار فقد جردت الإدارة من أدنى درجات الاستقلالية وربطت ربطاً وثيقاً بالجامعة العربية، وبالحكومات التي تواجدت قواتها العسكرية على الأراضي الفلسطينية، فقد نصت المادة (8) من المشروع على أن: " ... إن صلاحيات الإدارة المدنية يتم تحديدها من قبل مجلس الجامعة العربية، والحكومات العربية المختصة ..."، ونصت المادة التاسعة منه على أن : " قرارات الجامعة العربية هي مرجعية الإدارة الذاتية ...".

وفي أعقاب الهدنة الثانية والتي أعلنت بتاريخ 1948/7/19م، عادت الهيئة العربية العليا لتطلب من جديد من جامعة الدول العربية ضرورة الموافقة على إنشاء حكومة فلسطينية[4]، ولإعطاء دفعة لهذا الطلب قام جمال الحسيني بجولة في العواصم العربية يشرح الفكرة، حيث وافقت عليها الدول العربية المستقلة آنذاك باستثناء الأردن الذي بقي محافظاً على موقفه

[1]مهدي عبد الهادي، مرجع سابق، ص 192.
[2]مروة جبر، مرجع سابق، ص 122.
[3]جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 162.
[4]حسن الزيني، مرجع سابق، ص 123.

المعارض للفكرة[1]، وحاولت الجامعة العربية تبديد مخاوف الملك عبد الله، فأرسلت إليه وفداً برئاسة رياض الصلح رئيس وزراء لبنان آنذاك في محاولة لإقناعه ولكن دون جدوى[2]، وزاد من تعقيد الأمور تهديد الأردن بالانسحاب من الجامعة العربية إذا بقيت الجامعة العربية متمسكة بمشروع الإدارة المدنية مما وضع الجامعة العربية في موقف محرج بين خيارين، نتيجة لذلك فقد تم تجميد المشروع ولم يتم تطبيقه على أرض الواقع[3]، كما أن قرار اللجنة السياسية للجامعة نص صراحة على تعليق نفاذه على مصادقة مجلس الجامعة عليه، والذي لم يتم نظراً لانتهاء الهدنة الأولى بين الجيوش العربية وإسرائيل بتاريخ 1948/7/10م بعد يوم واحد من قرار إنشاء الإدارة المدنية، ونشوب الحرب مجددا بين الجانبين، وتقدم القوات الإسرائيلية وسيطرتها على مناطق جديدة من فلسطين[4]، وهكذا تراجعت الدول العربية عن قرارها السابق بشأن مشروع الإدارة المدنية، وتركت للفلسطينيين حق التصرف، والاكتفاء بمشروعية أي توجه فلسطيني، واعتباره حقاً طبيعياً، وأعلنت الجامعة عن عزمها الاعتراف بما يقره الفلسطينيون، وهكذا استمر الحال على ما هو عليه حتى 1948/9/23م وهو تاريخ الإعلان عن حكومة عموم فلسطين.

الفرع الثاني: إعلان حكومة عموم فلسطين:

عادت الجامعة العربية إلى التداول بشأن تعيين ممثلين دبلوماسيين في الاجتماع الذي عقدته اللجنة السياسية التابعة لها خلال شهر أيلول (سبتمبر) 1948م، وكان الدافع إلى ذلك هو اقتراب موعد انعقاد الجمعية العامة للأمم المتحدة في باريس في أوائل 1949م، واستقر الرأي على ضرورة تقديم ممثلين لحكومة عربية فلسطينية إلى الجمعية العامة، لاسيما وأن الوسيط الدولي الكونت برنادوت كان قد أشار في تقرير رفعه إلى المنظمة الدولية إلى أنه لم تبدر أية بادرة تدل على رغبة في إنشاء حكومة عربية فلسطينية في منطقة التقسيم المخصصة للعرب أسوة بما أقدم عليه اليهود[5]، لذا فقد وجدت الحكومات العربية نفسها مضطرة لإيجاد ممثلين عن الشعب الفلسطيني، يتصفون بالشرعية لتمثيل الفلسطينيين، وحضور مداولات الجمعية العامة للأمم المتحدة، لما في ذلك من أهداف عدة منها:

---

[1] سميح شبيب، مرجع سابق، ص 37.
[2] مهدي عبد الهادي، مرجع سابق، ص 319.
[3] عصام السخنيني، مرجع سابق، ص 220.
[4] محمد عزة دروزة، القضية الفلسطينية في مختلف مراحلها، الجزء الأول، منشورات المطبعة العصرية، بيروت، 1959م، ص 57.
[5] مروة جبر، مرجع سابق، ص 123.

1. إذا نشأت حكومة فلسطينية، واعترفت بها الدول العربية ومعظم الدول الشرقية لأصبحت الأمم المتحدة أمام الأمر الواقع، وهو وجود حكومة عربية واحدة لفلسطين لها كيان رسمي وتكون هي حكومة الدولة الفلسطينية طبقاً للقانون الدولي[1].
2. إعلان المعارضة لما يقوم به العاهل الهاشمي من إجراءات ضم ما تبقى من فلسطين إلى شرقي الأردن وقطع الطريق أمام محاولات الضم والسيطرة التي يقوم بها الملك الأردني على ضوء التقسيم ومقترحات برنادوت[2].
3. منع أي دولة عربية من التفكير في الاعتراف بالدولة الصهيونية.
4. مواجهة الرأي العام العربي بخطوة إيجابية في أجواء الاتهامات بأن الدول العربية عجزت عن حماية فلسطين وعروبتها[3].

وقاد الحكم الأردني الهاشمي حملة ضارية ضد موقف اللجنة السياسية احتجاجاً وضغطاً على أبناء فلسطين في الأقسام الخاضعة لقواته[4]، فرأت اللجنة السياسية أن تتفادى ازدياد التوتر والخلاف لاسيما وأنه كان يجري آنذاك مشروع لرأب الصدع وتوحيد القيادة والاستعداد للاستئناف القتال مما أدى إلى تراجع الجامعة من التبني الكامل لمشروع الحكومة إلى الاكتفاء بالإعلان عن وجاهة الفكرة ومشروعيتها وضرورتها وإنها حق طبيعي لأهل فلسطين وقررت أن تنفيذها منوط بإرادتهم ورغبتهم، فإذا نفذوها اعترفت الحكومات العربية بهم وساندتهم مادياً ومعنوياً[5]، كما اتخذت الجامعة العربية والقوى المؤيدة لقيام الحكومة وخاصة مصر وسورية إجراءين آخرين يهدفان إلى تخفيض حدة رد الفعل الأردني وتأثيره وهما تسمية الحكومة نفسها بحكومة "عموم فلسطين" لمواجهة الزعم الأردني بأن قيام حكومة في الأقسام العربية من فلسطين يعني الاعتراف بالتقسيم، والتوافق على أن يترأس هذه الحكومة " أحمد حلمي عبد الباقي "، وليس المفتي " أمين الحسيني " الذي كان موضع إثارة للملك عبد الله[6]، لذلك قررت الهيئة العربية العليا في فلسطين انسجاماً مع قرار الجامعة العربية عقد مؤتمر لتشكيل حكومة فلسطينية تكون فاتحة عهد جديد لتمكن الفلسطينيين فيه من تولي شئونهم بأنفسهم ومقدمة لممارسة خصائص استقلالهم كما جاء

---

[1] إبراهيم أبراش، البعد القومي للقضية الفلسطينية، مركز دراسات الوحدة القومية، القاهرة، 1987م، ص 80.
[2] ماجد عباس هديب عبد الهادي، الهاشمية والصهيونية وجهان لعملة واحدة، الجزء الأول، بدون ناشر، الطبعة الأولى، فلسطين، 2012م، ص 719.
[3] محمد خالد الأزعر، مرجع سابق، ص 36.
[4] ماجد عباس هديب عبد الهادي، مرجع سابق، ص 719.
[5] محمد سعيد حمدان، سياسة مصر تجاه القضية الفلسطينية 1948-1956، دار اليازوري، الطبعة العربية، عمان، 2006، ص195.
[6] محمد خالد الأزعر، مرجع سابق، ص 719.

في القرار، ولذلك أصدرت الهيئة نفسها بياناً سياسياً دعت فيه إلى عقد هذا المؤتمر في اليوم الأول من تشرين الأول (أكتوبر) 1948م[1].

ورغم ذلك واصل العاهل الأردني حملته على الحكومة والطعن في شرعيتها، والتشكيك في قيادتها متهماً إياها بالبحث عن مطامع ومصالح شخصية[2]، فاستغلت الهيئة العربية العليا هذه الأجواء وعقدت اجتماع لها في غزة بحضور أعضاء الإدارة المدنية وقررت إعلان نفسها حكومة للبلاد باسم " حكومة عموم فلسطين " في 22 أيلول/سبتمبر 1948م، ودعت إلى تشكيل مجلس تمثيلي[3].

ولكي تكون هذه الهيئة الجديدة ذات طابع سياسي فقد نشطت الشخصيات الفلسطينية الممثلة في اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية في اتصالاتها مع الرؤساء والزعماء العرب للحصول على اعتراف من جامعة الدول العربية بهذه الحكومة، والموافقة على انضمامها عضواً في جامعة الدول العربية طبقاً لبروتوكول الجامعة الموقع في 10 أيار/ مايو1948م[4]، وقامت حكومة عموم فلسطين بالدعوة إلى عقد مؤتمر وطني فلسطيني، ونظراً لصعوبة إجراء انتخابات عامة في فلسطين بسبب قيام الحرب، وتشريد الكثير من أبناء البلاد، فقد رؤي أن يتألف المجلس الوطني من شخصيات وهيئات لها صفة تمثيلية بغض النظر عن الأحزاب والفئات والجماعات والطوائف والطبقات وبذلك يتضمن قيام مجلس يكون الأقرب إلى تمثيل الأمة في الحالات الطارئة الحالية[5].

وقد تم انعقاد المؤتمر يوم الجمعة في 1 تشرين الأول/أكتوبر 1948م، وافتتح المؤتمر جلساته في المكان الذي عينته الحكومة المصرية، وهو " مدرسة الفلاح الإسلامية "[6]، وتم انتخاب الحاج أمين الحسيني رئيساً للمؤتمر، والشيخ حسن أبو السعود نائباً للرئيس، وميشال عازر نائباً ثانياً، وإميل الغوري أميناً للسر، ومحمود نجم أميناً ثانياً للسر[7].

---

[1] ماجد عباس هديب عبد الهادي، مرجع سابق، ص 720.
[2] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 168.
[3] الهواري، سر النكبة، د ن، د م، 1955، ص 221.
[4] حسن الزيني، ص 213.
[5] حسين أبو النمل، قطاع غزة 1948-1967، تطورات اقتصادية وسياسية واجتماعية وعسكرية، مركز أبحاث منظمة التحرير الفلسطينية، بيروت، 1979، ص 21.
[6] مدرسة الفلاح الإسلامية: مدرسة خاصة تابعة للأوقاف الإسلامية، وأنشأها المجلس الإسلامي الأعلى عام 1924م.
[7] سميح شبيب، مرجع سابق، ص 42.

وأطلق على هذا المؤتمر اسم " المؤتمر الوطني الفلسطيني الأول " واعتبر ممثلاً لعرب فلسطين للطبيعة التمثيلية للأشخاص والهيئات التي دعيت إلى حضوره، حيث أن الهيئة العربية العليا اعترف بها أهل فلسطين ممثلة لهم، كما اعترفت بها الحكومات العربية والحكومة البريطانية وهيئة الأمم المتحدة، أما ممثلو البلديات والمجالس المحلية والقروية فقد نجحوا في آخر انتخابات لهذه المجالس أجريت في فلسطين عام 1947/46م، أما اللجان القومية التي تم تشكيلها في أواخر عام 1947م وأوائل عام 1948م، فقد تم تشكيلها بمعرفة الأهالي في المناطق التي تأسست فيها، وبموجب نظام خاص وضع من قبل الهيئة العربية العليا[1].

وطرح في هذا المؤتمر النظام المؤقت للحكومة، وقد تم إقراره بعد نقاش حاد استمر سبعة ساعات[2].وقد تألفت حكومة عموم فلسطين بموجب هذا النظام من مجلس وطني ومجلس وزراء ومجلس أعلى[3]، على أن تكون مدينة القدس هي عاصمة الحكومة ويحق للوزارة بموافقة رئيس المجلس الوطني اختيار مركز آخر مؤقت للحكومة عند الضرورة[4] .

واعتبر النظام (حكومة عموم فلسطين) جهازاً شرعياً لممارسة جميع السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية في جميع فلسطين بكاملحدودها كما كانت قبل انتهاء الانتداب البريطاني في 15 أيار سنة 1948م وفقاًلنصوصه، ويمارس القضاء صلاحياته مستقلاً استقلالاً تاماً عن السلطة التشريعية والتنفيذية ويؤمن استقلاله بموجب قانون خاص[5].

ويلاحظ على النظام المؤقت لحكومة عموم فلسطين عدة خصائص موضوعية وشكلية[6]، وفيما يلي التفصيل[7]:

---

[1]محمد سعيد حمدان، مرجع سابق، ص 197.
[2]حسن الزيني، مرجع سابق، ص 209.
[3]المادة (1) من النظام.
[4]المادة (14) من النظام.
[5]المادة (8) من النظام.
[6]فتحي الوحيدي، مرجع سابق، ص 322.
7وقد جاء في هذا النظام الذي تكون من سبعة عشر مادة ما يلي:

المادة (1): يعرف هذا النظام "بالنظام المؤقت لحكومة عموم فلسطين".
المادة (2): تتألف حكومة عموم فلسطين بموجب هذا النظام من مجلس وطني ومجلس وزراء ومجلس أعلى.

المادة (3):

1. يظل هذا النظام معمولا به حتى تقوم جمعية تأسيسية تضع دستور البلاد وتختار لها نوع الحكم.
2. المجلس الوطني هو الذي يقرر موعد الانتخابات لإنشاء جمعية تأسيسية.

المادة (4):

1. يتألف المجلس الوطني من:مندوبي الهيئات التمثيلية وهم الذين وجهت الدعوة إليهم لحضور الاجتماع الأول، وإذا توفي أو استقال أحد الأعضاء أو سقطت عضويته فلمكتب المجلس أن يرشح عضوا بدلا منه على أن يصدق المجلس على هذا الاختيار.
2. يحصل النصاب القانوني للمجلس إذا حضر خمسون عضواً من أعضائه.

المادة (5): يتألف المجلس الأعلى من رئيس المجلس الوطني رئيساً، ورئيس مجلس الوزراء ورئيس المحكمة العليا أعضاء.

المادة (6): يعقد المجلس الوطني كل ستة أشهر مرة بدعوة من رئيسه ويحقللرئيس أن يدعو المجلس إلى الانعقاد بصورة استثنائية بالإضافة إلى دورتهالعادية كلما رأى ضرورة لذلك على أنه إذا طلب خطياً خمسون عضواً من أعضاءالمجلس من رئيسه عقد جلسة استثنائية فعلى الرئيس أن يدعو المجلس للاجتماع في المكان الذي يعينه خلال أسبوع من تقديم الطلب.

المادة (7): الرئيس ونائبا الرئيس وأمينا السر الذين ينتخبهم المجلس يؤلفونمكتب المجلس الوطني ويستمر هذا المكتب في أعماله ما دام المجلس قائماً.

المادة (8): تعتبر (حكومة عموم فلسطين) جهازاً شرعياً لممارسة جميع السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية وفق نصوص هذا النظام في جميع فلسطين بكاملحدودها كما كانت قبل انتهاء الانتداب البريطاني في 15 أيار سنة 1948م، ويمارس القضاء صلاحياته مستقلاً استقلالاً تاماً عن السلطة التشريعية والتنفيذية ويؤمن استقلاله بموجب قانون خاص.

المادة (9): الوزارة هي السلطة التنفيذية للحكومة وتستمد سلطاتها منالمجلس الوطني وفقاً لهذا النظام وتكون مسئولة أمامه، وتستمر في عملها ما دامت حائزة على ثقته.

المادة (10): في حالة استقالة الوزارة تقدم الاستقالة إلى رئيس المجلسالأعلى وبعد قبولها من المجلس الأعلى يكلف الرئيس من = يرى فيه الكفاية لتأليف وزارة جديدة.

المادة (11): جميع الاتفاقيات الدولية والمعاهدات السياسية أو القروض المالية وجميع الامتيازات الاقتصادية وغيرها التي تعقدها الوزارة لا تصبحنافذة المفعول إلا بعد الحصول على موافقة المجلس الوطني على أن للمجلس الوطني أن يفوض الوزارة بقرار خاص بعقد قرض واعتباره نافذاً فور عقده دون الرجوع إلى المجلس.

المادة (12): السلطة التشريعية تنحصر في المجلس الوطني الذي له الحق فيإقرار ورفض مشاريع القوانين التي تعرض عليه من مجلس الوزراء على أن يحق للوزارة أن تسن جميع المراسيم والقوانين والأنظمة والأوامر المتعلقةبالمجهود الحربي كقانون الطوارئ دون الرجوع بها إلى المجلس إذا لم يكنمنعقداً على أن تعرض هذه المراسيم والقوانين والأنظمة والأوامر على المجلسفي أول اجتماع يعقده.

المادة (13): إن حق تحضير مشاريع القوانين والأنظمة وتقديمها إلى المجلسالوطني لمناقشتها وإقرارها ينحصر في مجلس الوزراء، على أن يحق لأي عضو منأعضاء المجلس الوطني أن يتقدم إلى مجلس الوزراء عن طريق مكتب المجلس الوطنيبأي مشروع لقانون أو نظام يرغب في أن يقره المجلس وإذا رفض مجلس الوزراءعرض هذا المشروع على المجلس الوطني وطلب ثلاثون عضواً من أعضاء المجلسالمذكور النظر في المشروع فعلى رئيس المجلس أن يطرح هذا المشروع للمناقشة.

المادة (14): مدينة القدس هي عاصمة الحكومة ويحق للوزارة بموافقة رئيس المجلس الوطني اختيار مركز آخر مؤقت للحكومة عند الضرورة.

المادة (15): يؤلف المجلس للدفاع الوطني قوامه رئيس المجلس الوطني ورئيسالوزراء ووزير الدفاع الوطني، ويكون من الاختصاص المطلق لهذا المجلس اتخاذ جميع الوسائلاللازمةللدفاع عن فلسطين ووحدتها بكامل حدودها وإقرار السلم والطمأنينة فيها.

المادة (16): يمارس المجلس الأعلى السلطات الآتية:

1. قبول استقالة الوزراء.
2. العفو عن المحكومين وتصديق أو تبديل عقوبة الإعدام على أن يستبدلبرئيس المحكمة العليا وزير العدلية عند النظر في حكم الإعدام الصادر منالمحكمة العليا.
3. الأمر بتنفيذ القوانين المصدق عليها من المجلس الوطني والقوانين الصادرة من مجلس الوزراء بمقتضى المادة الثالثة عشرة.
4. قبول أوراق اعتماد ممثلي الدول العربية والأجنبية.

المادة (17): يصبح هذا النظام معمولا به بعد موافقة المجلس الوطني عليه ولهذا المجلسالحق في تعديله أو استبدال غيره به وفقاً للمصلحة الوطنية العامة بأكثرية ثلثيالحاضرين في جلسة قانونية.

نقلت نصوص مواد هذا النظام المؤقت عن : محمد خالد الأزعر، مرجع سابق، ص 52.

الفرع الثالث: الخصائص الموضوعية للنظام المؤقت لحكومة عموم فلسطين:

قسم هذا النظام مستويات الحكم في حكومة عموم فلسطين إلى ثلاث مستويات هي:

1- المجلس الوطني.(السلطة التشريعية)

ويتألف من مندوبي الهيئات التمثيلية وهم الذين وجهت الدعوة إليهم لحضور الاجتماع الأول[1]، ويتألف مكتب رئاسة المجلس من الرئيس ونائبا الرئيس وأمينا السر الذين ينتخبهم المجلس ويستمر هذا المكتب في أعماله ما دام المجلس قائماً[2]، وإذا توفي أو استقال أحد أعضاء المجلس أو سقطت عضويته فلمكتب المجلس أن يرشح عضوا بدلا منه على أن يصدق المجلس على هذاالاختيار[3].

ويمثل المجلس الوطني السلطة التشريعية ويكون له الحق في إقرار ورفض مشاريع القوانين التي تعرض عليه من مجلس الوزراء[4]، كما يختص بالموافقة على جميع الاتفاقيات الدولية والمعاهدات السياسية أو القروض المالية وجميع الامتيازات الاقتصادية وغيرها التي تعقدها الوزارة، وللمجلس الوطني أن يفوض الوزارة بقرار خاص بعقد قرض واعتباره نافذاً فور عقده دونالرجوع إلى المجلس[5]، وأخيراً فإن المجلس الوطني هو الذي يقرر موعد الانتخابات لإنشاء جمعية تأسيسية[6].وينعقد المجلس الوطني كل ستة أشهر مرة بدعوة من رئيسه، ويحق للرئيس أن يدعو المجلس إلى الانعقاد بصورة استثنائية بالإضافة إلى دورته العادية كلما رأى ضرورة لذلك، على أنه إذا طلب خطياً خمسون عضواً من أعضاءالمجلس من رئيسه عقد جلسة استثنائية فعلى الرئيس أن يدعو المجلس للاجتماعفي المكان الذي يعينه خلال أسبوع من تقديم الطلب[7]،وينعقد النصاب القانوني للمجلس إذا حضر خمسون عضواً من أعضائه[8].

---

[1]المادة (1/4) من النظام.
[2]المادة (7) من النظام.
[3]المادة (1/4) من النظام.
[4]المادة (12) من النظام.
[5]المادة (11) من النظام.
[6]المادة (2/3) من النظام.
[7]المادة (6) من النظام.
[8]المادة (2/4) من النظام.

2- الوزارة (مجلس الوزراء).

والوزارة هي السلطة التنفيذية للحكومة وتستمد سلطاتها من المجلس الوطني وفقاً لهذا النظام وتكون مسئولة أمامه، وتستمر في عملها مادامت حائزة على ثقته[1]، ويتولى مجلس الوزراء إدارة شئون المجتمع المحلية والخارجية في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصحية .... إلخ، وله حق إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية وإقامة العلاقات الخارجية[2].

ويكون للوزارة حق تحضير مشاريع القوانين والأنظمة وتقديمها إلى المجلسالوطني لمناقشتها وإقرارها، على أنه يحق لأي عضو منأعضاء المجلس الوطني أن يتقدم إلى مجلس الوزراء عن طريق مكتب المجلس الوطنيبأي مشروع لقانون أو نظام يرغب في أن يقره المجلس وإذا رفض مجلس الوزراءعرض هذا المشروع على المجلس الوطني وطلب ثلاثون عضواً من أعضاء المجلسالمذكور النظر في المشروع فعلى رئيس المجلس أن يطرح هذا المشروع للمناقشة[3].

وفي حالة استقالة الوزارة تقدم الاستقالة إلى رئيس المجلسالأعلى وبعد قبولها من المجلس الأعلى يكلف الرئيس من يرى فيه الكفايةلتأليف وزارة جديدة[4].

ويرتبط بالوزارة مجلساً للدفاع الوطني ويولف من رئيس المجلس الوطني ورئيس الوزراء ووزير الدفاع الوطني، ويكون من الاختصاص المطلق لهذا المجلس اتخاذ جميع الوسائل اللازمة للدفاع عن فلسطين ووحدتها بكامل حدودها وإقرار السلم والطمأنينة فيها[5].

3- المجلس الأعلى.

وهو بمثابة مؤسسة الرئاسة في الأنظمة الدستورية المقارنة، ويتألف المجلس الأعلى من رئيس المجلس الوطني رئيساً، ورئيس مجلس الوزراء ورئيس المحكمة العليا أعضاء[6]، أي أن الرئاسة وفقاً للنظام السياسي والدستوري في عهد حكومة عموم فلسطين لم يتولها شخص واحد

---

[1] المادة (9) من النظام.
[2] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 175.
[3] المادة (13) من النظام.
[4] المادة (10) من النظام.
[5] المادة (15) من النظام.
[6] المادة (5) من النظام.

إنما يمارسها عدة أشخاص على شكل مجلساً رئاسياً مكوناً من رؤساء السلطات الدستورية الثلاث، ويمارس المجلس الأعلى السلطات الآتية[1]:

1.قبول استقالة الوزراء.

2.العفو عن المحكومين وتصديق أو تبديل عقوبة الإعدام على أن يستبدل برئيس المحكمة العليا وزير العدلية عند النظر في حكم الإعدام الصادر من المحكمة العليا.

3. الأمر بتنفيذ القوانين المصدق عليها من المجلس الوطني والقوانين الصادرةمن مجلس الوزراء بمقتضى المادة الثالثة عشرة.

4. قبول أوراق اعتماد ممثلي الدول العربية والأجنبية.

الفرع الرابع : الخصائص الشكلية للنظام المؤقت لحكومة عموم فلسطين:

يتميز النظام المؤقت لحكومة عموم فلسطين بالخصائص الشكلية التالية:

1- أنه دستور مكتوب حيث صدر على هيئة وثيقة دستورية مكتوبة من قبل سلطة مختصة وهي المجلس الوطني والذي كان بمثابة جمعية تأسيسيةوفقاً للمادة (17) منه والتي نصت على أنه: " يصبح هذا النظام معمولا به بعد موافقة المجلس الوطني عليه ".

2- أن أحكامه مؤقتة وليست دائمة طبقاً لنص المادة الثالثة منه التي نصت على أنه : "يظل هذا النظام معمولا به حتى تقوم جمعية تأسيسية بوضع دستور البلاد ".

3- أنه دستوراً مرناً حيث منح المجلس الوطني الحق في تعديله أو استبدال غيره به وفقاً للمصلحة الوطنية العامة بأكثرية ثلثي الحاضرين في جلسة قانونية وفقاً للمادة الأخيرة منه.

الفرع الخامس: نهاية حكومة عموم فلسطين:

هذا التطور السياسي عكر صفو إسرائيل التي أرادت أن تختفي الشخصية الفلسطينية حتى يختفي المطالب بالحق والأرض، إلى جانب بريطانيا التي كانت لا تزال تحت تأثير التزامها بإقامة الدولة اليهودية لم ترغب في إنشاء ما يعكر حياة الدولة اليهودية الناشئة، كما أن إيجاد

[1] المادة (16) من النظام.

حكومة لعموم فلسطين قد أثار الملك عبد الله لذلك فقد رفض الاعتراف بحكومة عموم فلسطين شاذاً بذلك عن الدول العربية التي اعترفت بالوجود الجديد[1]، وكان الموقف الأردني عدائياً تجاه حكومة عموم فلسطين في السر وفي العلن شكلاً ومضموناً، وكان مبنياً على أساس طموحات للحكم الأردني ومملكته باحتلال الأجزاء العربية في قرار التقسيم دون التعرض للقوات اليهودية، وقد تحرك الملك الأردني على مستوى الجامعة العربية وأعضائها من الدول العربية في محاولة لثنيها عن موقفها الداعم للحكومة الوليدة، معتبراً وجود حكومة فلسطينية لا يخدم المصلحة العربية، ووجه سهام نقده بالذات إلى مصر التي دعمت بشكل واضح تشكيل حكومة عموم فلسطين وتنظيم المؤتمر الوطني في غزة حيث المنطقة تقع تحت السيطرة المصرية في قطاع غزة[2].

ومن جهة أخرى واجهت حكومة عموم فلسطين أيضاً فشلاً في تعاطف أعضاء الجامعة العربية معها، ورفضت الأمم المتحدة والحكومة الأمريكية الاعتراف بها[3]،

وفي الدورة الحادية عشر لمجلس الجامعة العربية لم توجه الأمانة العامة الدعوة إلى الحكومة الفلسطينية، وفي 17 تشرين أول/أكتوبر 1949م أرسلت حكومة عموم فلسطين مذكرة احتجاج إلى الأمانة العامة للجامعة على عدم دعوتها إلى حضور الدورة الحادية عشر وتم انعقاد هذه الدورة والدورة الثانية عشر من غير تمثيل فلسطين[4]، ولولا مداخلة النحاس باشا رئيس الحكومة المصرية في ذلك الوقت، لم تكن الجامعة لتدعو رئيس الحكومة أحمد حلمي، ورجائي الحسيني ود.فوتي فرج لحضورأعمال الجلسة الثالثة لهذه الدورة، غير أن حضورهم جاء بصفتهم ممثلين لعربفلسطين لا لحكومة عموم فلسطين، الأمر الذي أكدته الجامعة العربية في قرارمجلسها رقم 473 الصادر في 23 سبتمبر عام 1952 في دورته السادسة عشرة، والذيجاء فيه: "نظراً لتوقف أعمال حكومة عموم فلسطين، بسبب الظروف الراهنة، يكون رئيسالحكومة ممثلاً لفلسطين في مجلس جامعة الدول العربية، وعقب ذلك اتخذ تقليد بين الدول العربية من شأنه دعوة رئيس حكومة عموم فلسطين كمندوب عن عرب فلسطين تحقيقاً لنص ميثاق الجامعة، ونتيجة لذلك فقد أهملت جميع تقاريرها ومشاريعها ومطالبها بالقروض والمساعدات، كما أن

---

[1] عاطف عدوان، مرجع سابق، ص 161 وما بعدها.
[2]جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 183وما بعدها.
[3]سميح شبيب، مرجع سابق، ص 53.
[4]الصراع العربي الصهيوني، مرجع سابق، ص 260.

حكومة عموم فلسطين لم تعقد جلسات رسمية بكامل هيئتها، ولم تصدر قرارات وبقيت اسماً يحمله رئيسها أحمد حلمي في نوادي مصر السياسية[1].

أما سياسياً فنتيجة للضغوط وتهميش دورها من الإدارة المصرية وجامعة الدول العربية، وسياسة الرفض الأردني لنشاطاتها في الجامعة بدأت حكومة عموم فلسطين تختفي رويداً رويداً من الخارطة السياسية خاصة بعد أن انفرط عقدها وتخلت عنها الجامعة العربية

وهكذا أسدل التاريخ الستار على أول حكومة وطنية فلسطينية والتي مثلت أول محاولة لإبراز كيان فلسطين المستقلة بعد النكبة عام 1948م. وباختصار فإنه يمكننا القول بأن حكومة عموم فلسطين جاءت ولادتها متأخرة وبعد فوات الأوان وليست ميتة كما يقول البعض، وعلى الرغم من الطموح الذي مثله قيام هذه الحكومة نحو بلورة كيان فلسطيني في إطار له هيكل دستوري يتخذ له شكل الدولة بمؤسساتها السياسية والإدارية، فإن الواقع الفعلي لها لم يزد عن كونها " مشروع كيان " وأن الظروف الصعبة التي أحاطت بإنشاء هذه الحكومة لم تمكنها من ترجمة طموحها النظري إلى واقع مادي مجسد، أما الشعب الفلسطيني فلم يشعر بزوال الحكومة، كما لم يشعر من قبل بوجودها، لذلك لم يبك عليها أحد من الفلسطينيين، أو عمل جاهداً للحفاظ عليها.

لقد كانت حكومة عموم فلسطين آخر التجارب التي اختتمت بها القيادة التقليدية للشعب الفلسطيني حياتها السياسية، وكان فشل تلك التجربة المسمار الأخير في حياة تلك القيادة التي قادت الكفاح الوطني طويلاً وأوصلته في نهاية الأمر إلى الباب الموصد بإحكام، وإذا كان الفلسطينيون قد أعادوا فيما بعد فتح هذا الباب فقد اقتضى ذلك منهم تضحيات جسيمة وعذابات طويلة ونضالات مريرة على مدى سنوات طويلة قاسية من الناحيتين السياسية والعسكرية[2].

---

[1] تيسير جبارة، مرجع سابق، ص 321.

[2] الموسوعة الفلسطينية، المجلد الخامس، القسم الثاني، النضال الفلسطيني في إطار منظمة التحرير، الطبعة الأولى، بيروت، 1990م، ص 169.

المبحث الثاني

الإدارات العربية في فلسطين

وسنتناول في هذا المبحث إن شاء الله الحكم الأردني في الضفة الغربية وكذلك الإدارة العربية المصرية لقطاع غزة.

المطلب الأول

الحكم الأردني في الضفة الغربية

منذ نهاية الحرب العربية الإسرائيلية عمل الأردن على تهيئة الأجواء لتوحيد بعض الأجزاء المتبقية من فلسطين وهي الضفة الغربية مع الأردن، وهو ما عبر عنه في مؤتمر عمان وأريحا ولذلك رفض الأردن محاولات الجامعة العربية لإقامة حكومة عموم فلسطين سنة 1948م، وفي نفس الوقت استطاع الأردن كسب تأييد بعض القيادات والتنظيمات الفلسطينية في الضفة الغربية لفكرة الوحدة، وقد نتج عن هذا الوضع أن اندمج الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية في دولة الأردن قسراً، وأصبح الفلسطينيون جزءاً من الشعب الأردني متساويين في الحقوق والواجبات[1].

وبذلك أنخرط فلسطينيو الضفة الغربية في التنظيم الدستوري والقانوني الأردني تحت حكم الملك الهاشمي عبد الله بن الحسين ملك المملكة الأردنية الهاشمية، وبقى الوضع على ما هو عليه لحين حرب حزيران عام 1967م حيث احتلت إسرائيل قطاع غزة وسيناء المصرية، ومرتفعات الجولان السورية، وكذلك الضفة الغربية وغور الأردن، فانفصلت الضفة الغربية عن الأردن واقعياً، ولكنها لم تنفصل قانونياً وإدارياً إلا عام 1988م حيث أصدر الأردن قرار فك الارتباط مع الضفة الغربية مفسحاً المجال لمنظمة التحرير الفلسطينية الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني بعد أن أدرك حقيقة النزعة الكيانية للشعب الفلسطيني وطموحه في الاستقلال وبناء دولته المستقلة.

---

[1] إسماعيل، أحمد ياغي، د.نظام محمود بركات، مرجع سابق، ص 324.

وسنتناول التطورات الدستورية خلال هذه الحقبة ، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول : الخطوات الإدارية والقانونية نحو وحدة فلسطين والأردن:

بعد الضم العسكري المباشر للضفة الغربية للأردن بحكم الوجود الفعلي والميداني للجيش الأردني فيها بعد حرب 1948م وإحكامه السيطرة العسكرية والأمنية عليها، وبعد الضم السياسي من خلال مؤتمرات سياسية وشعبية حضرها بعض الفلسطينيين[1]، خطا العرش الأردني مزيد من الخطوات الإدارية والقانونية في سبيل تكريس هذا الضم بشكل رسمي، فقد اتخذت الحكومة الأردنية عدة إجراءات إدارية مهدت جميعها لعملية الضم ويمكن تلخيص أبرز هذه الإجراءات فيما يلي:

1. إلغاء نظام الحكم العسكري الذي كان معمولاً به منذ دخول الجيش الأردني إلى فلسطين، واستبداله بنظام الحكم الإداري في آذار 1949م والذي ألغي بموجبه نظام الحكام العسكريين في فلسطين على أن يتولى أعمال الإدارة فيها موظفون مدنيون وذلك بموجب قانون الإدارة العامة رقم () لسنة 1948م[2].
2. في شهر آب 1949م صدرت الإرادة الملكية بالموافقة على استعاضة حاكم لواء أينما وردت في التشاريع والأنظمة بكلمة متصرف[3].
3. في شهر تموز 1949م صدرت إرادة ملكية بتعيين مساعد للحاكم الإداري العام في فلسطين، وموظفين آخرين بوظائف متصرف وقائمقام ومدير جوازات بفلسطين[4].
4. إلغاء نظام الحكم الإداري اعتباراً من منتصف شهر كانون الأول 1949م حين أنهيت مهمة الحاكم الإداري العام وربط متصرف القدس وبقية المتصرفيات الأخرى في الضفة الغربية بوزير الداخلية، وربط مديري الدوائر بالوزراء المختصون في العاصمة عمان ومنحت كافة الصلاحيات التي كانت لملك بريطانيا العظمى وممثله في فلسطين المندوب السامي ووزراء حكومة الانتداب بموجب دستور فلسطين لعام 1922م وتعديلاته لوزير الداخلية بصفته ممثلاً للملك[5] وإلحاق كافة العاملين في السلك الحكومي في الصفة الغربية للإدارة الحكومية المركزية في عمان[6].

---

[1] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 263.
[2] عيسى الشعيبي، مرجع سابق، ص 26.
[3] الجريدة الرسمية، العدد 992، 16 آب 1949.
[4] الجريدة الرسمية، العدد 987، 1 تموز 1949.
[5] عزمي محمد عبد أبو عليان، مرجع سابق، ص269، إبراهيم جورج ثيودوري، مرجع سابق، ص109 وما بعدها.
[6] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 260.

5. في شهر حزيران صدرت إرادة ملكية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء الصادر في أيار 1949م والمتضمن أن تكون دار الإذاعة الفلسطينية مرتبطة بوزارة الخارجية [1].
6. في نفس الشهر أيضاً صدرت إرادة ملكية بالموافقة على إغلاق القنصلية الأردنية بالقدس من تاريخ 16 تموز 1949م بعد أن أصبحت منطقة القدس تابعة للإدارة الأردنية[2].
7. اعتبار الدينار الأردني وحدة النقد في المملكة الأردنية بموجب القانون رقم (35) لسنة 1949م الصادر في تموز من العام نفسه العملة القانونية في الضفة الغربية اعتباراً من الأول من كانون الثاني 1950م.
8. تجنيس الفلسطينيين بالجنسية الأردنية، واعتبار أن كل الفلسطينيين القاطنين في المملكة الأردنية الهاشمية والضفة الغربية هم أردنيون في جميع الأحوال لهم ما للأردنيين من حقوق وعليهم ما على الأردنيين من واجبات حيث تمت هذه العملية على مرحلتين حيث صدر ذيل مؤقت لقانون جوازات السفر رقم (5) لسنة 1949م، أما المرحلة الثانية فكانت في شهر كانون أول 1949م حين صدر قانون إضافي لقانون الجنسية الأردنية رقم (56) لسنة 1949م[3].
9. إلغاء إجراءات الجمارك بين الضفتين بدءاً من الثاني عشر من كانون أول 1949م، والبدء بتحصيل ضريبة الأملاك في الضفة الغربية بموجب إرادة ملكية صدرت في تموز 1949[4].

وبصدور هذا الإجراءات السياسية-الإدارية- القانونية كانت عملية الضم الفعلية قد تمت قبل أن يعلن ذلك لاحقاً مجلس نواب الضفتين.

وفي 1950/2/13م أعلن حل مجلس النواب الأردني بموجب إرادة ملكية اعتباراً من 1950/1/1م وإجراء انتخابات جديدة، وقد أعلن تاريخ 1950/4/11م موعداً لإجراء الانتخابات[5]، كما صدر في 1949/12/13م قانون معدل لقانون الانتخابات باسم (قانون إضافي لقانون الانتخاب لمجلس النواب) تقرر فيه تخصيص عشرين مقعداً من مقاعد المجلس لممثلي الضفة الغربية التي تدار من قبل حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وتوزعت على الشكل التالي[6]:

---

[1]الجريدة الرسمية، العدد 975، 16 آذار 1949.
[2]الجريدة الرسمية، العدد 988، 16 تموز 1949.
[3]الجريدة الرسمية، العدد 1004، 20 كانون أول 1949.
[4]عيسى الشعيبي، مرجع سابق، ص 27.
[5]مروة جبر، مرجع سابق، ص 142.
[6]الجريدة الرسمية، العدد 1004، 2 كانون أول 1949م.

- القدس مع أريحا: اثنان مسلمان ومسيحي واحد.
- بيت لحم: مسلم واحد ومسيحي واحد.
- الخليل: أربعة نواب مسلمين.
- نابلس: أربعة نواب مسلمين.
- جنين: اثنان مسلمان.
- طولكرم: اثنان مسلمان.
- رام الله: اثنان مسلمان ومسيحي واحد.

وتم تنظيم انتخابات نيابية للأردن شملت لأول مرة مناطق الضفة الغربية بتاريخ 1950/4/11م شارك فيها سكان الضفة الغربية الأصليون واللاجئون على السواء، وتمت عملية الانتخاب في 1950/4/20م وكان المجلس النيابي الثاني للمملكة الأردنية وقد ضم في عضويته أربعين نائباً ومثل الضفة الغربية فيه نصف النواب[1] - أي عشرين نائباً كما تقدم - وتعاقب على رئاسته عمر مطر وسعيد المفتي[2].

كما أعيد تشكيل مجلس الأعيان الأردني أيضاً بتاريخ 1950/4/20م وذلك بضم سبعة أعيان جدد لمجلس الأعيان الثاني[3] في المملكة الأردنية الهاشمية يمثلون الضفة الغربية.

وطوال الفترة التي انقضت على عقد مؤتمر أريحا وحتى موعد إعلان ضم الضفة الغربية إلى الأردن في نيسان 1950م لم يصدر أي موقف رسمي لأي من الدول العربية يتطرق إلى الخطوات التمهيدية التي قامت بها الحكومة الأردنية[4].

وفي 24 نيسان 1950م نيسان افتتح الملك عبد الله الجلسة الأولى لمجلس الأمة الأردني الجديد - المؤلف من مجلس النواب ومجلس الأعيان- وألقى (سعيد المفتي) رئيس الوزراء خطاب العرش، ثم بعث أعضاء مجلس الأمة برئاسة توفيق أبو الهدى مشروع قرار الوحدة بين الضفتين الذي قدمته الحكومة[5]، وصدر قرار الوحدة التالي بالإجماع[6]

---

[1] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 263.
[2] خالد السبول، مرجع سابق، ص 301.
[3] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 264.
[4] عيسى الشعيبي، مرجع سابق، ص 38.
[5] محمد أحمد سليمان المحافظة، مرجع سابق، ص 311.
[6] يوسف الخوري، المشاريع الوحدوية العربية 1913-1989م " دراسة توثيقية " ، مركز دراسات الوحدة العربية، ص 25.

وبتوقيع الملك عبد الله على قرار مجلس الأمة الأردني انتهت عملية ضم فلسطين الوسطى والشرقية، وأصبحت تعرف باسم الضفة الغربية لنهر الأردن، وشكلت مع الضفة الشرقية المملكة الأردنية الهاشمية، كما أقر مجلس الأمة قانون توحيد قوانين الضفتين رقم (26) لسنة 1953م وأصدره مجلس الوصاية بالنيابة عن الملك حسين في 1953/1/13م والذي نص على امتداد سريان بعض قوانين الضفة الشرقية على الضفة الغربية[1].

وكذلك خضعت الضفة الغربية إلى التنظيم الدستوري الأردني الصادر في 7 كانون الأول لسنة 1946م مع ما طرأ عليه من تعديلات، ثم إلى الدستور الأردني الصادر في 1952/1/1م.

الفرع الثاني: فك الارتباط الإداري والقانوني بين الأردن والضفة الغربية:

استمر الحكم الأردني للضفة الغربية كجزء لا يتجزأ من المملكة الأردنية الهاشمية في كافة مناحي الحياة، وكانت الضفة الغربية جزءًا من التنظيم الإداري والقانوني والدستوري في المملكة الأردنية، واستمر ذلك حتى حرب حزيران 1967م والتي عرفت بالنكسة حيث شنت إسرائيل عدواناً غاشماً على أربعة دول عربية، واحتلت المزيد من الأراضي العربية فاحتلت شبه جزيرة سيناء المصرية، وهضبة الجولان السورية، وغور الأردن والضفة الغربية وقطاع غزة، فخضعت المناطق التي احتلتها إسرائيل للحكم العسكري الإسرائيلي بما في ذلك الضفة الغربية، وبدأت مرحلة جديدة في حياة الشعب الفلسطيني من التطورات السياسية والدستورية.

ورغم الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية ومدينة القدس الشرقية فقد استمرت المسئولية الأردنية التاريخية والقانونية والدينية على المقدسات الإسلامية، وقطاعات إدارية أخرى، وبقيت القوانين الأردنية تطبق في مناطق الضفة الغربية – ما لم تعدل بالتشريعات والأوامر العسكرية الإسرائيلية – ، واستمرت الحكومة الأردنية في دفع رواتب الموظفين العاملين في دوائر الخدمات المختلفة[2]، وفي شهر تشرين الأول 1975م عقدت الجامعة العربية لقاء قمة على مستوى رؤساء وملوك الدول العربية بالعاصمة المغربية الرباط أسفر مؤتمر القمة هذا عن الاعتراف العربي بمنظمة التحرير الفلسطينية ممثلاً شرعياً ووحيداً للشعب الفلسطيني في كافة أماكن تواجده بما

[1] الجريدة الرسمية، العدد 1132، 1953/2/1م.

[2] فتحي الوحيدي،الوضع الدستوري للفلسطينيين في الضفة الغربية من الوحدة إلى فك الإرتباط والتطورات الدستورية في الحياة النيابية في قطاع غزة،بحث منشور بمجلة كلية الحقوق،جامعة الاسكندرية،1997م،إبراهيم جورج ثيودوري، مرجع سابق، ص 112.

في ذلك الضفة الغربية، كما وافقت القمة على إقامة حكم فلسطيني مستقل عليها بعد جلاء الاحتلال الإسرائيلي عنها[1]، مافرض على الحكومة الأردنية تلبية قرار المؤتمر بإلغاء تمثيل الضفة الغربية في البرلمان عبر تعليق الحياة النيابية عام1975م، ونتيجة لهذه الأوضاع ظهرت الحاجة إلى ضرورة وجود مشاركة للحكومةبدراسة القوانين المؤقتة في غياب المجلس النيابي مما دفعها للبحث عن صيغة جديدة لسد الفراغ الدستوري فكان الأمر بتشكيل المجلس الوطني الاستشاري ليحل إحلالاً مؤقتاً محل مجلس النواب، وذلك حتى تنجلي الظروف التي تمر بها المملكة، إلى أن شعرت الحكومة الأردنية خلال عام 1984م أن العوامل والتطورات السياسية تقتضي بعودة الحياة النيابية للبلاد وعليه فقد اتخذ مجلس الوزراء قراراً بدعوة مجلس النواب السابق للانعقاد في دورة استثنائية اعتباراً من 9 كانون ثاني 1984م، ثم صدرت الإرادة الملكية بدعوة مجلس الأمة للانعقاد في دورة استثنائية في الموعد المحدد من أجل النظر في تعديل المادة (73) من الدستور، وبعد إقرار التعديل على المادة (73) من الدستور صدرت الإرادة الملكية بإعادة مجلس النواب المنحل ودعوته للانعقاد في دورة عادية اعتباراً من 16كانون الثاني 1984م، وسمي هذا المجلس العاشر حيث استمر يمارس صلاحياته ونشاطاته حتى عام 1988م[2].

وفي الفترة من (7-9/6/1988م) عقدت الجامعة العربية مؤتمراً للقمة في دورتها غير العادية المنعقدة بالجزائر ومن توصياتها وضع الضفة الغربية وقطاع غزة لفترة انتقالية تحت إشراف الأمم المتحدة وتمكين الشعب الفلسطيني من تقرير مصيره وإقامة دولته المستقلة عليها بقيادة منظمة التحرير الفلسطينية الممثل الشرعي والوحيد له[3]، وعلى هذا الأساس كان لابد من اتخاذ الأردن لخطوات تمهيدية قبل الإقدام على فك ارتباطه الإداري والقانوني بالضفة الغربية استجابة منه لقرارات الجامعة العربية، واقتناعاً منه بتمسك الشعب الفلسطيني ممثلاً بمنظمة التحرير الفلسطينية بوجوب التمثيل الفلسطيني المستقل[4]، فاتخذ الأردن خلال الأيام الأخيرة من تموز 1988م سلسلة من القرارات تمس صميم العلاقة التي ظلت قائمة بين الأردن والضفة الغربية منذ العام 1950م، ففي 1988/7/28م أصدر مجلس الوزراء الأردني بياناً أعلن فيه

---

[1]جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 289.

[2]تاريخ التجربة البرلمانية في الأردن (1929-2005)، مرجع سابق، تاريخ الإطلاع 2013/4/15م.

[3]جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 290.

[4]بسام عبد السلام البطوش، مرجع سابق، ص 212 وما بعدها.

إلغاء خطة التنمية الأردنية في الأرض المحتلة، وحل كافة لجان التنمية والعطاءات والمشتريات العاملة في إطار خطة التنمية، والاستمرار بالاتصال مع الحكومات الشقيقة والصديقة وحثها على تقديم المساعدات للشعب الفلسطيني تحت الاحتلال لتمكينه من تنفيذ مشاريعه التنموية[1].

وانسجاماً مع قرار مجلس الوزراء السابق فقد جاءت الخطوة الأخرى على نفس الطريق والممهدة لقرار فك الارتباط ممثلة بالإرادة الملكية بحل مجلس النواب الذي يضم ممثلين عن الضفة الغربية وذلك يوم 30 تموز 1988م[2].

وبتاريخ 1988/7/31م ألقى الملك حسين خطاباً تلفزيونياً أعلن فيه فك العلاقة القانونية والإدارية مع الضفة الغربية[3]، وأوضح الملك أن الإجراءات الأردنية لفصل الضفة الغربية عن الأردن لن تؤثر على سكان الأردن الذين هم من أصل فلسطيني والذين يحملون جوازات سفر أردنية وأن لهؤلاء جميعاً كامل حقوق المواطنة وعليهم كامل التزاماتها كأي مواطن آخر مهما كان أصله، والأردن ليس فلسطين والدولة الفلسطينية المستقلة ستقوم على الأرض الفلسطينية وعليها تتجسد الهوية الفلسطينية[4]، ولأهمية المسجد الأقصى المبارك والشئون الإسلامية تم استثناء أجهزة الأوقاف والمحاكم الشرعية في الضفة الغربية من قرار فك الارتباط القانوني والإداري المشار إليه[5].

وبعد إعلان فك الارتباط السابق أعلن المجلس الوطني الفلسطيني في دورته المنعقدة بالجزائر في 1988/11/15م استقلال دولة فلسطين وصدر إعلان الاستقلال والذي أكد على وحدة الأراضي الفلسطينية بما في ذلك الضفة الغربية، كما أعلن المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية في 1988/8/1م من بغداد تحمل المسئولية كاملة تجاه الشعب الفلسطيني داخل الأراضي المحتلة.[6].

ويبقى القول أن فترة الحكم الأردني للضفة الغربية قد اتسمت بالطابع التذويبي الذي عملت فيه السلطات الأردنية على طمس الهوية الفلسطينية بما تحمله من معاني وقيم وتراث،

1عمر الزبيدي، العلاقات الأردنية الفلسطينية منذ إمارة شرق الأردن وحتى فك الارتباط، الهدف، العدد 905، 27 آذار 1988م، السنة التاسعة عشرة، دمشق، ص 97.

[2]بسام عبد السلام البطوش، مرجع سابق، ص 215.

[3]عمر الزبيدي، مرجع سابق، ص 98.

[4]أحمد شاهين، فك الارتباط الأردني، الدوافع والتحديات، شئون فلسطينية، العدد 186، بيروت، أيلول سبتمبر 1988، ص 104.

[5]إبراهيم جورج ثيودوري، مرجع سابق، ص 112.

[6]أحمد شاهين، مرجع سابق، ص 104.

ولم تدخر خلالها السلطات الأردنية جهداً في محاربة النزعة الاستقلالية والكيانية للشعب الفلسطيني وهو الأمر الذي ظهر واضحاً في عداء الأردن لحكومة عموم فلسطين التي مثلت الرغبة الجامحة للقيادة الفلسطينية آنذاك في إبراز ذاتية الشعب الفلسطيني وتوليه بنفسه لشئونه من خلال حكومة منتخبة، ، ورغم ما رافق ذلك من إجراءات ذات صبغة شعبوية وقانونية ودستورية إلا أن الجميع يعرف الحقيقة التي لن يحجبها التاريخ مهما مر الزمن أن ما تم من إجراءات في الضفة الغربية ما هي إلا نتيجة التقاطع الغريب للأطماع الشخصية للعرش الأردني في الملك والحكم مع الأطماع الاستعمارية للدول الغربية، وهو ما أفرز تعاوناً منقطع النظير بين الجانبين لمسخ الهوية الوطنية الفلسطينية المستقلة وابتلاع إقليمها وأرضها، وتذويب شعبها وتوطينه لنسف الحلم الفلسطيني في العودة والاستقلال وتقرير المصير.

المطلب الثاني

الإدارة العربية المصرية في قطاع غزة

أصبحت فلسطين بعد انتهاء معارك 1948–1949 وعقد اتفاقيات الهدنة بين عدد من الدول العربية وإسرائيل، مقسمة إلى ثلاثة أجزاء: الجزء الأول منها والذي تبلغ مساحته 20,770 كيلومتراً مربعاً – أي ما يعادل 77,4% من مساحة فلسطين – أقيمت عليه دولة العدو الصهيوني، والجزء الثاني والبالغة مساحته 5878 كيلومتراً مربعاً – أي ما يعادل 20,3% من مساحة فلسطين – والذي أطلق عليه الضفة الغربية ألحق بإمارة شرق الأردن وشكل معها المملكة الأردنية الهاشمية، والجزء الثالث والبالغة مساحته 363 كيلومتراً مربعاً – أي ما يعادل 2,3% من مساحة فلسطين – والذي يطلق عليه قطاع غزة وضع تحت الإدارة العربية المصرية.

وقد أصدرت الإدارة العربية المصرية لقطاع غزة القانون الأساسي رقم (621) لسنة 1953م قبل إلغاؤه بالقانون الأساسي رقم (255) لسنة 1955م وصولاً للنظام الدستوري للقطاع لعام 1962م حيث لم يكن القطاع يعرف أي نوع من الحكم الدستوري أثناء الحكم الملكي في مصر قبل الثورة[1].

[1] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 209.

وتعتبر هذه الوثائق الدستورية هي الأساس الذي قام عليه نظام الحكم في قطاع غزة طوال الفترة التي أدارته فيها جمهورية مصر العربية طوال السنوات الممتدة من 1948م وحتى 1967م حيث احتلت إسرائيل الضفة الغربية وقطاع غزة وسيناء المصرية ومناطق عربية أخرى وانتهى بهذا الاحتلال الحكم العربي للأراضي الفلسطينية وحتى قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية.

الفرع الأول: القانون الأساسي رقم (621) لسنة 1953م:

أصدر رئيس الجمهورية المصري محمد نجيب بتاريخ 1953/12/10م القانون رقم (621) لسنة 1953م بإصدار القانون الأساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين وذلك استناداً إلى الإعلان الدستوري المصري الصادر في 10 فبراير 1953م، وإلى الإعلان الدستوري المصري الصادر في 18 يونيو 1953م، وإلى الأوامر الصادرة من وزير الحربية بتعيين حاكم إداري عام للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين، وبناء على تنسيب من مجلس الوزراء المصري، وإقرار مجلس الدولة المصري له[1]، وبذلك يكون هذا القانون الأساسي قد صدر بطريق المنحة، حيث بادر إلى إصداره رئيس جمهورية مصر العربية كمنحة منه إلى أهالي قطاع غزة، ولم يكن نتيجة اتفاق أو عقد بين الجانبين، كذلك لم يوضع بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة، أو مجلس تمثيلي للشعب الفلسطيني، وبذا تكون الإدارة العربية المصرية قد أرست قواعد الحكم في قطاع غزة بطريقة غير ديمقراطية، ويرجع ذلك غالباً إلى الظروف التي كانت تعيشها جمهورية مصر العربية آنذاك من صراع سياسي داخلي بين التيارات السياسية المصرية وفي داخل مجلس قيادة الثورة نفسه، وصراعاً آخر خارجي مع قوى الاستعمار الغربية خاصة الاستعمار البريطاني الذي لازالت قواته ترابط على أجزاء كبيرة حيوية وإستراتيجية من الأراضي المصرية، بالإضافة إلى التهديد الإسرائيلي وأطماعه التوسعية ، فكان من مصلحة الحكومة المصرية أن تطبق ما ترتئيه محققاً للمصالح العليا للدولة المصرية، فلم تكن هناك حاجة إلى إشراك الفلسطينيين بشكل حقيقي أو أخذ مشورتهم حول الطريقة التي تتبعها مصر في إدارة قطاع غزة، وانفردت بذلك الحكومة المصرية متوخية وضع أسس قابلة للتعديل والتطوير كخطوة أولى على طريق تحرير فلسطين وعودة اللاجئين الفلسطينيين إلى أراضيهم المحتلة، طبقاً للرؤية المصرية في هذا الشأن.

[1]نشر هذا القانون الأساسي في الجريدة الرسمية (الوقائع الرسمية) بتاريخ 1953/12/12م – العدد 99 مكرر.

وقد هدف المشرع المصري من وراء إصدار هذا القانون إلى إعادة ترتيب الأوضاع الدستورية والإدارية لقطاع غزة وإرساء قواعد جديدة للحكم فيها، وذلك بإنهاء تبعية المنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين إلى سلاح الحدود واستبدال هذه التبعية بإدارة الحاكم الإداري العام الذي يعين بقرار جمهوري مع استمرار تبعيته إلى وزارة الحربية المصرية، وهو ما يعني بقاء الطابع العسكري للحكم المصري لقطاع غزة في هذه الفترة رغم قيام الثورة المصرية وإعلان النظام الجمهوري فيها.

وقد أبقى القانون الجديد على سريان جميع القوانين واللوائح والأوامر والتعليمات والمنشورات والتعليمات التي أصدرها وزير الحربية أو الحاكم الإداري العام أو القائد العام للقوات المصرية أو أية سلطة مختصة في المنطقة الخاضعة لرقابة القوات المصرية بفلسطين منذ دخول القوات المسلحة فيها في 15 مايو 1948م والتي تظل معمولاً بها بما لا يخالف أحكام القانون الأساسي الجديد ودون إخلال بما للسلطة التشريعية المستحدثة في القانون من حق إلغائها أو تعديلها في حدود سلطتها[1].

وكسائر الوثائق الدستورية تكون هذا القانون من ديباجة وعدة أبواب، تناول الباب الأول منها الحريات والحقوق العامة، وقد كفل هذا الباب الحرية الشخصية، وحرمة تقييدها بدون سند قانوني ونص على مبدأ الشرعية الجنائية، وأرسى قاعدة عدم رجعية القوانين الجزائية، كما نص على حرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية في حدود الآداب والنظام العام، وحرمة المسكن الشخصي، وحرية الإقامة والتنقل، والحق في الخصوصية الشخصية والمراسلات، وحرمة الملكية

[1] من الجدير بالذكر أن هناك عشرات التشريعات التي صدرت عن الحاكم الإداري العام للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين والتي عنيت بتنظيم جوانب مختلفة من الحياة في قطاع غزة خلال تلك الفترة ومن هذه التشريعات :

1. الأمر رقم (260) لسنة 1953 بتطبيق أحكام قانون العقوبات المصري الخاصة بجريمة الزنا، الوقائع الفلسطينية، عدد 17، 15إبريل 1953، ص 591.
2. الأمر رقم (272) لسنة 1953 بتطبيق أحكام قانون العقوبات المصري الخاصة بجريمة الرشوة، الوقائع الفلسطينية، عدد 17، 15 إبريل 1953.
3. أمر رقم (163)لسنة 1951 بشأن طلب الحصول على رخصة لتعاطي مهنة مثمن أراضي، الوقائع الفلسطينية، عدد6، 30 ابريل 1951، ص 230.
4. أمر رقم 58 لسنة 1950بشأن إضافة فقرة على قانون تقييد إيجارات دور السكن،الوقائع الفلسطينية، عدد3، 30 يوليو 1950، ص 95.
5. أمر رقم 175 لسنة 1951 بشأن زوارق ومراكب الصيد،الوقائع الفلسطينية، عدد6، 30 ابريل 1951، ص 244.
6. أمر رقم 194 لسنة 1951 بشأن منع نقل أي شخص بحراً دون الحصول على تصريح،الوقائع الفلسطينية، ملحق رقم (3) بالعدد 8، 15 أكتوبر 1951، ص 297.
7. أمر رقم 221 لسنة 1952 بشأن تحصيل تأمين عن البضاعة المصدرة،الوقائع الفلسطينية، عدد11، 27 يوليو 1952، ص 399.
8. أمر رقم 239 لسنة 1952 بشأن استيراد أو تصدير أوراق النقد والأموال الأخرى،الوقائع الفلسطينية، ملحق رقم (1) بالعدد 12، 1أكتوبر 1952، ص 440.

الخاصة وعدم جواز نزعها إلا للمنفعة العامة ووفقاً للقانون، وحرية التعليم، وحرية الصحافة والنشر في حدود القانون والحق في التجمع السلمي وتشكيل الجمعيات الأهلية السلمية، وحظر الجمعيات السرية ذات الطبيعة العسكرية.

أما الباب الثاني من القانون الأساسي فقد نص على تنظيم السلطات الثلاثة (التنفيذية – التشريعية – القضائية)، ووفقاً لذلك القانون فقد كان يتولى **السلطة التنفيذية** كل من الحاكم الإداري العام لقطاع غزة، والمجلس التنفيذي.

أما السلطة التشريعية فقد كان يباشرها المجلس التشريعي الذي كان يتكون من واحد وعشرين عضواً يشغلون مناصبهم بالتعيين لا بالانتخاب، وقد كانت طريقة تركيب المجلس التشريعي الأول في عهد الإدارة العربية المصرية مشابهةً لتركيبة المجلس التشريعي الذي عينه الانتداب البريطاني وفقاً لمرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م من حيث خضوع كلاهما لسيطرة السلطة التنفيذية شبه المطلقة، وقد تكون المجلس التشريعي من الحاكم الإداري رئيساً للمجلس، وعضوية كل من أعضاء المجلس التنفيذي، ورئيس بلدية غزة وثلاثة من أعضاءها تنتخبهم البلدية المذكورة، ورئيس بلدية خان يونس وثلاثة من أعضاءها تنتخبهم البلدية المذكورة، حيث لم يكن آنذاك غير هاتين البلديتين علماً بان هؤلاء أيضاً هم معينون من قبل الإدارة المصرية ولم يسبق انتخابهم في البلدية، وستة من أهالي القطاع يمثلون مهن الطب والتعليم والمحاماة والتجارة والزراعة والصناعة ويعينون بقرار من المجلس التنفيذي.

ولا يباشر أعضاء المجلس أعمالهم إلا بعد أداءهم يمين القسم، ولا تصدر القوانين إلا بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس، ولا يصدر القانون إلا بمصادقة الحاكم الإداري العام، ويكون حق اقتراح القوانين أو تعديلها لأي من أعضاء المجلس، وتنشر القوانين بعد إصدارها في مدة أقصاها عشرة أيام، وتكون القوانين نافذة بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية ما لم تنص القوانين على خلاف ذلك.

ويضع المجلس التشريعي لائحته الداخلية لتنظيم إجراءاته وآليات عمله، ويكون لأعضاء المجلس حصانة برلمانية وذلك فيما عدا حالة التلبس.

أما **السلطة القضائية** فتباشرها المحاكم بدرجاتها المختلفة، ويكون للقضاة استقلالهم ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ويكون تعيينهم ونقلهم وعزلهم وفقاً للقانون، وكذلك الحال بالنسبة للنائب العام وأعضاء النيابة العامة.

ولم يتطرق القانون الأساسي لسنة 1953م لتشكيل المحاكم ودرجاتها وترك ذلك لأحكام القانون، واكتفى بالنص على الجهاز القضائي الأعلى وهو المحكمة العليا التي تكونت من رئيس وعدد كاف من القضاة على أن يعين الرئيس بقرار من رئيس الجمهورية المصري ويؤدي اليمين القانونية أمامه، أما باقي أعضاء المحكمة فيتم تعيينهم بقرار من وزير الحربية المصري ويؤدون اليمين القانونية أمام رئيس المحكمة العليا، وقد كانت المحكمة العليا تتألف من خمسة دوائر وتشكل كل دائرة من ثلاثة قضاة من أعضائها، وهذه الدوائر هي دائرة القضاء الدستوري المختصة بالنظر في دستورية القوانين واللوائح، ودائرة القضاء الإداري المختصة بالنظر في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية، ودائرة الاستئناف المدنية المختصة بالفصل في الطعون الاستئنافية في الأحكام المدنية الصادرة عن المحاكم الأقل درجة، ودائرة الاستئناف الجنائية المختصة بالنظر في الطعون الاستئنافية في الأحكام الصادرة عن المحاكم الجنائية الأقل درجة، ودائرة تنازع الاختصاص والتي تختص بالفصل في تنازع الاختصاص السلبي والإيجابي على أن تضع المحكمة العليا لائحة لتنظيم عملها وإجراءاتها.

وقد صدر خلال تلك الفترة عن الإدارة العربية المصرية عدة قوانين تتعلق بالشأن القضائي والتي كان من أبرزها الأمر رقم (269) بشأن تشكيل محكمة الجنايات الكبرى وتحديد اختصاصاتها، والأمر رقم (323) لسنة 1954م المعدل لقانون العقوبات الفلسطيني لسنة 1936م، والأمر رقم 298 لسنة 1954 بشأن الأشغال الشاقة الخارجية، والأمر رقم 303 لسنة 1954 بشأن قانون حقوق العائلة.

وبذلك لم يعرف هذا القانون الأساسي مبدأ الفصل بين السلطات، فقد قام على مبدأ تركيز السلطة في يد شخص واحد هو الحاكم العام الذي كان يستمد مرجعيته من وزير دفاع جمهورية مصر العربية وكان يترأس الإدارة المصرية ومجلسها التنفيذي، كما كان الحاكم العام يترأس المجلس التشريعي الذي يعين أعضاءه أيضاً السلطة التنفيذية، أما مسألة تعيين القضاة بواسطة السلطة التنفيذية في مصر فقد جاءت لتستكمل طريق هيمنة السلطة التنفيذية على

السلطات الأخرى مما أوقع القضاء تحت وصايتها، وأفقده استقلاله الحقيقي الذي بات حبيس النصوص التشريعية، فلم تتغير التركيبة الدستورية للمنطقة والموروثة من عهد الانتداب البريطاني كثيراً إلا على النحو الذي تناولناه أعلاه.

وقد بقى هذا القانون الأساسي سارياً في قطاع غزة حتى صدور القانون الأساسي رقم (255) لسنة 1955م الذي نص على إلغائه.

الفرع الثاني: القانون الأساسي رقم (255) لسنة 1955م:

نظراً لما لقطاع غزة من وضع سياسي خاص فقد رأت جمهورية مصر العربية أن تضع لمنطقة قطاع غزة نظاماً أساسياً على نهج مبادئ ثورة يوليو، يرتب فيه السلطات العامة، ويحدد فيه أصول الحكم بما يحقق لأهلها اشتراكهم في حكم بلادهم بما استحدثه من إنشاء المجلس التشريعي الذي حرمت منه البلاد مدة الانتداب البريطاني وقد جاء هذا المجلس ممثلاً لكافة جهات هذا القطاع وما به من لاجئين تمثيلاً حقيقياً ومشركاً لهم اشراكاً فعلياً في إدارة دفة الحكم ببلادهم بما منحهم من حق اقتراح القوانين أو تعديلها أو إلغائها وذلك حتى يسيروا قدماً نحو تحقيق أهدافهم وأمانيهم ومطالبهم العادلة ، وقد أعد لذلك مشروع القانون وروعي فيه التحرر من المبادئ التي كانت ترمي إليها الدولة المنتدبة فكفل الحريات العامة ونظم السلطات الثلاثة وحدد علاقتها ببعضها.

لذا فإنه وبتاريخ 11 مايو 1955م صدر عن ديوان الرياسة المصري القانون رقم (255) بإصدار القانون الأساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين وذلك باسم الأمة واستناداً إلى الإعلان الدستوري الصادر في 10 فبراير 1953م، وقرار مجلس قيادة الثورة الصادر في 17 نوفمبر 1954م بتخويل مجلس الوزراء المصري سلطات رئيس الجمهورية، وبناء على تنسيب من وزير الحربية، وإقرار مجلس الدولة المصري له، وقد ذيل القانون بتوقيع البكباشي أركان حرب جمال عبد الناصر رئيس مجلس الوزراء المصري والوزراء،

الذين تم تكليفهم كل فيما يخصه بتنفيذ أحكام هذا القانون على أن يعمل به من تاريخ نشره في الجريدتين الرسميتين لجمهورية مصر العربية وقطاع غزة[1].

وقد جاء القانون بإصدار القانون الأساسي من ثلاث مواد، وقد أطلقت المادة الأولى منه ولأول مرة على المنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين تسمية " قطاع غزة " والتي تم اعتمادها من ذلك التاريخ وبقيت حتى يومنا هذا، كما ألغت المادة الثانية منه القانون الأساسي رقم 621 لسنة 1953 المشار إليه سابقاً.

وقد جاء هذا القانون مقتضباً في سبعة وأربعين مادة تحدد ملامح الحكم في المنطقة وكيفية إدارة شئونها العامة وكانت موزعة على ثلاثة أبواب رئيسية، أولها جاء في الحريات والحقوق العامة، والثاني في السلطات الثلاث، والثالث والأخير تضمن أحكاماً عامة.

وقد جاء هذا القانون على نمط القانون الأساسي السابق لعام 1953م ولم يختلف عن سابقه كثيراً إلا في بعض الامور مراعاة للزيادة في عدد السكان وتطور الإدارة العامة واستخدام هيئات محلية جديدة فضلاً عن توفير تمثيل دائم للاجئين الفلسطينيين في القطاع باعتبارهم يشكلون جزءً رئيساً وهاماً من سكان قطاع غزة، وهذا التوسع والتنوع في التمثيل كان شعاراً رفعته الثورة المصرية لتمكين الشعب الفلسطيني من حكم نفسه بنفسه ودعمه لتحرير أرضه واستقلال دولته[2].

وفيما يلي عرض موجز لأهم ما تضمنته وثيقة القانون الأساسي لسنة 1955م من مبادئ وقواعد وأحكام دستورية:

أ. **الحقوق والحريات العامة:** وجاء الحديث عنها في الباب الأول من القانون في المواد من (1-8) التي أكدت على مبدأ المساواة بين أهالي قطاع غزة لدى القانون، وفي التمتع بالحقوق المدنية والسياسية والواجبات والتكاليف العامة بدون تمييز لأي سبب، كما كفل القانون الحرية الشخصية وحظر القبض على الأشخاص بدون سند من القانون، وكذلك كفل القانون حرية الإقامة والتنقل، كما أكد القانون على حرمة المساكن وعدم جواز دخولها أو تفتيشها إلا في الحدود والكيفية الموضحة بالقانون، ونص القانون أيضاً على إطلاق حرية الاعتقاد والقيام بالشعائر الدينية،

[1]تم نشر هذا القانون في الوقائع الفلسطينية في عدد خاص بتاريخ 25 فبراير 1958م، وكذلك نشر في الوقائع المصرية في العدد (28) مكرر بتاريخ 1955/5/14م.
[2]جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 222.

وكفالة حرية الفكر والإعراب عن الرأي بما لا يخل بالنظام العام والآداب وفي حدود القانون، وحق مخاطبة السلطات العامة بكتابات موقعة بأسمائهم، أما بالنسبة لحق الملكية فقد أكد القانون على حرمتها، وعدم جواز نزعها إلا في الأحوال المبينة بالقانون، وبالكيفية المنصوص عليها فيه، مع اشتراط التعويض العادل.

ب. **السلطات العامة:** ونص عليها الباب الثاني من القانون في المواد من (9–38) في أربعة فصول، وهي السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، بالإضافة إلى القوات المسلحة والمالية العامة والتي وردت في فصلين في المواد من (39–43) وذلك على النحو التالي:

1. **السلطة التنفيذية:** وجاء ذكرها في الفصل الأول من الباب الثاني في المواد من (12–22) ويتولاهاالحاكم الإداري العام مع المجلس التنفيذي على الوجه المبين في القانون.

السلطة التشريعية: وجاء ذكرها في الفصل الثالث من الباب الثاني في المواد من (23–30)ويتولاها الحاكم الإداري العام بالاشتراك مع المجلس التشريعي الذي احتفظ بنفس تركيبته السابقة في ظل قانون 1953م مع بعض التعديلات الجديدة التي وسعت من هذه التركيبة، وينعقد المجلس التشريعي بدعوة من الحاكم الإداري العام الذي له أيضاً أن يفض دور الانعقاد بعد انتهاء المجلس من النظر في المسائل الواردة بجدول الأعمال.

وبالإضافة للصلاحيات التشريعية السابقة للمجلس التشريعي فإنه ووفقاً للمادة الأخيرة من القانون الأساسي يكون للحاكم الإداري العام وللمجلس التشريعي الحق في اقتراح تنقيح القانون الأساسي، ولا يكون التنقيح نافذاً إلا بقانون يصدر من رئاسة الجمهورية المصرية.

2. **السلطة القضائية:** وتتولاها المحكمة العليا والمحاكم الأخرى وفقاً للأحكام التي ينص عليها القانون الأساسي والقوانين الأخرى، وتناول أحكام تنظيمها الفصل الرابع من الباب الثاني من القانون الأساسي، وقد أبقى المشرع المصري على الأحكام المتعلقة باستقلال القضاء، وتعيين القضاة وأعضاء النيابة العامة وتنظيم شئونهم، وقد ركز المشرع على المحكمة العليا كونها الجهاز القضائي الأعلى ولم يفصل بشأن تشكيل المحاكم ودرجاتها وترك ذلك لأحكام القانون.

وقد تألفت المحكمة العليا من رئيس يعين بقرار من مجلس الوزراء وعدد كاف من القضاة يعينون بقرار من وزير الحربية، ويحلف الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه اليمين أمام رئيس الجمهورية أما الأعضاء فيحلفون اليمين أمام رئيس المحكمة العليا.

ولم يفصل المشرع دوائر المحكمة العليا والاختصاصات المنوطة بكل منها كما فعل من قبل في القانون الأساسي لسنة 1953م، إنما اكتفى بالإشارة إلى اختصاص المحكمة بالنظر في إلغاء القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن فيها عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو الانحراف في استعمال السلطة مع مراعاة أي قانون آخر بشان اختصاصات المحكمة العليا.

وبالإضافة إلى ما سبق فقد استحدث القانون المحاكم العسكرية التي تختص بالفصل في الجرائم التي تمس أمن القوات العسكرية وسلامتها أو أمن القطاع في الداخل والخارج على أن تشكل بقرار من الحاكم الإداري العام، كما ولا تنفذ أحكام الإعدام الصادرة من أي محكمة إلا بعد التصديق عليها من وزير الحربية.

مما سبق فإننا نلاحظ أن القانون الأساسي لقطاع غزة رقم (255) الصادر في 111 مايو 1955م يقيم نظام حكم مؤقت يتبع النظام الجمهوري في مصر، وأنه يتمتع بكونه دستوراً مكتوباً وجامداً وصدر بطريقة العقد حيث اتخذ القانون الأساسي أسلوب التعاقد بين الحكومة المصرية وبين زعماء ووجهاء الشعب الفلسطيني في قطاع غزة، ويعد هذا القانون أول قانون أساسي ينقل قطاع غزة إلى حالة التنظيم الدستوري التي لم تكن من قبل[1].

ومنه يتبين أيضاً أن التشريعات أصبحت تتدرج من:

- **القانون الأساسي:** وهو القانون الذي ينظم تشكيل وعمل السلطات الرئيسة للدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية، كما يبين أهم الحقوق والواجبات.
- **القوانين التي تصدر عن المجلس التشريعي – يعادل البرلمان– في الدول المستقلة.**
- **قرارات لائحية:** تصدر عن المجلس التنفيذي والحاكم العام – يعادل رئيس الدولة ومجلس الوزراء ذو الصلاحية – بموجب ما لهما من صلاحيات بينها القانون الأساسي.
- **وقرارات أخرى:** تصدر عن الحاكم العام والمجلس التنفيذي – يعادل الحكومة بالمعنى الضيق في الدولة المستقلة– في أحوال غير عادية تتعلق بالأمن العام وتتطلب اتخاذ تدابير عاجلة.

[1]فتحي عبد النبي الوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين 1917-1995، مرجع سابق، ص 414.

ومع أن أستاذنا الدكتور فتحي الوحيدي يرى بأن نظام الحكم الذي أقامه القانون الأساسي لسنة 1955م قد اكتملت له أركان النظام البرلماني ومقوماته من حيث وجود فصل مرن بين السلطات وتوزيع الاختصاصات ما بين السلطة التنفيذية والتشريعية بما يسمح بالتعاون بينهما[1]، إلا أننا ومن وجهة نظرنا المتواضعة فإننا نرى خلاف ذلك حيث كرس هذا القانون نظام الحكم الفردي وركز معظم السلطات والصلاحيات في يد شخص واحد هو الحاكم الإداري العام، ولم يأت بجديد عن سابقه إلا من حيث توسيع تركيبة بعض السلطات العامة كما هو في المجلس التشريعي الذي ما زال يعين أعضاؤه تعييناً ولعل الناظر المدقق في الأمر بإمكانه أن يدرك أنه ومهما تم توسيع تركيبة المجلس فلا معنى لوجود الجهات التمثيلية فيه أياً كان عددها أو نوعها ما لم تكن هيئات منتخبة انتخاباً عاماً وحراً ومباشراً من قبل أبناء الشعب، كما أن المزج الواضح بين عضوية السلطة التشريعية وعضوية السلطة التنفيذية واشتراك السلطة التنفيذية له في سلطة التشريع قد قلل من أهمية المجلس التشريعي ومن شأن اختصاصاته وصلاحياته، وحد من تأثير مبدأ الفصل بين السلطات.

كما أن نصوص القانون الأساسي الجديد عكست بصورة لا تقبل التأويل التبعية المطلقة لإدارة الحاكم العام لقطاع غزة للحكم المركزي في مصر سواء من الناحية التشريعية أو التنفيذية أو الإدارية علاوة على الهيمنة على القضاء وذلك بالتحكم في تعيين القضاة وعزلهم الأمر الذي جعل من إدارة قطاع غزة صورة مشابهة لوضع الحكم الذاتي المحدود[2]، وأفقد مبدأ استقلال القضاء من محتواه، وكأنه مجرد حبر على ورق.

ورغم ما سبق فإننا يمكننا القول بأن القانون رقم (255) لسنة 1955م كان خطوة كبيرة نحو إشراك أبناء قطاع غزة في السلطة، ومنحهم مزيداً من التمثيل، كما أنه اعترف لأول مرة بحق اللاجئين الفلسطينيين في المشاركة السياسية سواء بسواء بجانب السكان الأصليين في القطاع إيماناً منهم بوحدة الهدف والمصير، وبضرورة توحيد الجهود في صالح القضية الفلسطينية، كما أنه قد أرسي قواعد دستورية ما يزال القانون الأساسي الفلسطيني الحالي المعدل لسنة 2003م يحتفظ بكثير منها في أكثر من مجال.

---

[1] فتحي عبد النبي الوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين 1917-1995، مرجع سابق، ص 415.
[2] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 229.

الفرع الثالث: قرار بقانون رقم (42) لسنة 1958م بشأن تعديل أحكام القانون الأساسي لقطاع غزة:

لما كانت الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية في البلاد قد طرأ عليها تغيير كبير لاسيما بعد العدوان الإسرائيلي الأخير، فقد ارتأت الحكومة المصرية ضرورة أن تساير المتطلبات الجديدة، وأن تلبي الاحتياجات الحالية التي يتطلبها الوضع الراهن لذا اقتضى الأمر أن يتم توسعة المجلس التنفيذي في إدارة الحاكم العام في قطاع غزة.

وعليه وفي 13 مايو 1958م أصدر اللواء أركان حرب محمد عبد الحكيم عامر وزير الحربية المصري ونائب رئيس الجمهورية قراراً بقانون يحمل رقم (42) لسنة 1958م يتضمن تعديلاً لبعض أحكام القانون الأساسي لقطاع غزة الصادر عام 1955م وذلك بناءً على الصلاحيات المخولة له بموجب الدستور المصري المؤقت.

وبموجب التعديل الجديد فقد أنشأت إدارتين جديدتين في القطاع وهما الإدارة المدنية وإدارة الشئون البلدية والقروية ليشمل تشكيل المجلس مديري الإداريتين الجديدتين.

ولما كان القانون الأساسي لعام 1955م لم يتضمن تقرير المكافأة التي يتقاضاها الأعضاء الذين يشكل منهم المجلس التشريعي، لذلك رؤي إضافة فقرة تنص على أن: " يتقاضى أعضاء المجلس التشريعي –عدا الذين يكونون أعضاء في المجلس التنفيذي – مكافأة يحددها القانون ".

الفرع الرابع : النظام الدستوري لقطاع غزة لعام1962م:

لقد كانت دواعي التطورات السياسية التي أعقبت عودة الإدارة المصرية للقطاع، وانفصام عرى الوحدة بين مصر وسورية في عام 1961م، وتوالي الأحداث الجسام في مصر والعالم العربي قد أثبتت الحاجة إلى إحداث تغيرات دستورية تساير آمال وأهداف الشعب الفلسطيني وتبني علاقة جديدة بين الإدارة المصرية وقطاع غزة.

لذلك وفي 5 مارس 1962م أصدر رئيس الجمهورية العربية المتحدة جمال عبد الناصر إعلاناً بالنظام الدستوري لقطاع غزة، تكون هذا الإعلان الدستوري من ديباجة وأربعة أبواب توزعت في 74 مادة دستورية[1].

وبرغم أن الدستور الجديد لا يلبي تطلعات القطاع بالشكل المطلوب ولكنه يبقى أفضل بكثير من الوضع الذي كان عليه قبل 1962م، حيث كان أساس الحياة الإدارية والدستورية في قطاع غزة الدستور الذي وضعته بريطانيا عام 1922م وهو الدستور الذي هاجمته ديباجة الإعلان الدستوري الجديد ووجهت إليه انتقادات لاذعة.

وفيما يلي عرض موجز لأهم ما تضمنته الإعلان الدستوري لسنة 1962م من مبادئ وقواعد وأحكام دستورية بشأن السلطات العامة:

جاء ترتيب السلطات العامة في الباب الثالث من الإعلان الدستوري ويتكون من 53 مادة جاءت في خمسة فصول خصصت للحديث عن السلطات الثلاثة في قطاع غزة، والمالية العامة، والقوات المسلحة، وذلك على النحو التالي:

1- السلطة التنفيذية: وتتكون من طرفين هما الحاكم الإداري العام والمجلس التنفيذي وجاء الحديث عن كل منهما في فصل مستقل، حيث نص الفصل الأول على **الحاكم العام**، وأهم ما جاء فيه أنه يعين بقرار من رئيس الجمهورية العربية المتحدة، وفي حال غيابه أو قيام مانع أو خلو المنصب فيجوز لوزير الحربية أن يندب من يقوم بأعمال الحاكم العام فيما عدا التصديق على القوانين وإصدارها، ويؤدي الحاكم العام قبل أن يباشر سلطاته اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية بحضور وزير الحربية[2].

ويختص الحاكم العام بالتصديق على القوانين وإصدارها باسم الشعب الفلسطيني بعد إقرارها من المجلس التشريعي، وإعلان حالة الطوارئ وإنهائها، والمصادقة عن الأحكام الصادرة عن المحاكم العسكرية، والعفو عن العقوبة الصادرة عن أي محكمة وتخفيفها، أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون.

---

[1] نشر هذا الإعلان الدستوري في عددين غير إعتياديين من الوقائع الفلسطينية بتاريخ1962/3/29

[2]صيغة اليمين وفقاً للإعلان الدستوري : " أقسم بالله العلي العظيم أن احترم النظام الدستوري لقطاع غزة والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة، وأن أباشر سلطاتي بالأمانة والصدق ".

أما الفصل الثاني فنص على المجلس التنفيذي الذي يتألف من (11) عضواً برئاسة الحاكم العام وعضوية كل من نائب الحاكم العام ومديري المديريات التسعة وهي ذات التركيبة التي كانت معروفة في ظل القانون الأساسي لسنة 1955م وتعديلاته[1]، ويعين المديرين ونائب الحاكم الإداري العام بقرار من وزير الحربية.

ويختص المجلس التنفيذي بوضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو إعفاء من تنفيذها، ويختص بترتيب المصالح العامة، وتعيين الموظفين وعزلهم وفقاً للقانون، كما له أن يصدر قرارات لها قوة القانون في حال طروء ظروف غير عادية تتعلق بالأمن العام أو النظام واتخاذ تدابير عاجلة في شأنها ويجب عرضها على المجلس التشريعي عند أول جلسة يعقدها وتظل نافذة ما لم يقرر المجلس التشريعي إلغاؤها، كما يختص المجلس التنفيذي على المسائل التي ينص القانون على اختصاص المجلس التنفيذي في البت فيها، وكذلك فإن هذه الاختصاصات تماثل ما نص عليه القانون الأساسي السابق، غير أنه أضيف إليها الحق في اقتراح القوانين وفق المادة (43) من الإعلان.

2- السلطة التشريعية: وتتمثل في المجلس التشريعي الفلسطيني، ونص على أحكامهاالفصل الثالث، ويعد ما طرأ على تشكيل السلطة التشريعية أبرز السمات التي تميز الإعلان الدستوري الأخير عن سابقه من القوانين الأساسية، حيث أصبح بإمكان الشعب الفلسطيني انتخاب ممثليه في المجلس التشريعي، بعد أن كان أعضاء المجلس التشريعي معينون من قبل الإدارة المصرية.

وقد اختلفت التركيبة التمثيلية للمجلس التشريعي في قطاع غزة في ظل الإعلان الدستوري لسنة 1962م عن سابقيه من المجالس التشريعية السابقة التي جرت في ظل القوانين الأساسية لسنة 1953م وسنة 1955م، برغم ثبات بعض مكونات المجلس.

حيث تألف المجلس التشريعي في ظل الإعلان الدستوري من الحاكم العام رئيساً للمجلس، وأعضاء المجلس التنفيذي وهو ذات التركيب السابق والذي يتضمن خلطاً واضحاً بين السلطات وخرقاً لمبدأ الفصل بينها السائد في الأنظمة البرلمانية الصحيحة كما سبق أن ذكرنا،

1وهي: مديرية الشئون القانونية، ومديرية الشئون الداخلية والأمن العام، ومديرية الشئون الصحية، ومديرية الشئون المالية والاقتصادية، ومديرية الشئون الثقافية والتربية والتعليم، ومديرية الشئون الاجتماعية واللاجئين، ومديرية الإدارة المدنية، ومديرية البلديات.

وهناك اثنين وعشرين عضواً آخرون ينتخبهم أعضاء اللجان المحلية للاتحاد القومي العربي الفلسطيني وفقاً للقواعد والشروط ونظام الانتخاب الذي يصدره الحاكم العام، وقد كان النص على عضوية هؤلاء كنتيجة طبيعية لما تم سابقاً من تطورات سياسية ودستورية تمثلت بإنشاء الاتحاد القومي العربي الفلسطيني كممثلاً سياسياً للفلسطينيين، فكان أيضاً جديراً بأن يكون ممثليهم في المجلس التشريعي منبثقين عن هذا الاتحاد.

كما ضمت عضوية المجلس التشريعي وفقاً للإعلان عشرة من الأعضاء يتم اختيارهم بقرار من الحاكم العام من الفلسطينيين ذوي الكفاية الذين تنطبق تتوافر فيهم شروط الترشيح للاتحاد القومي الفلسطيني.

ويكون مقر المجلس التشريعي بمدينة غزة، وتكون مدة العضوية فيه ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويقسم عضو المجلس اليمين الدستورية في جلسة علنية قبل أن يتولى مهام عمله، وينتخب المجلس في أول اجتماع له وكيلاً للمجلس، وإذا خلا مكانه انتخب المجلس من يحل محله، ويكون الحق في نظر الطعون الخاصة بانتخابات المجلس التشريعي من اختصاص المحكمة العليا وفق نظام الانتخابات الذي يصدر من الحاكم العام.

وينعقد المجلس بناء على دعوة من الحاكم العام فقط، ولا يجوز له أن يجتمع إلا في مقره الرسمي أو في المكان الذي يحدده الحاكم العام عند الضرورة، وكل اجتماع لأعضائه بخلاف ذلك لا يعتبر. وهو ما يعتبر تفريغاً لإرادة الأعضاء الممثلين وتكريساً لهيمنة الحاكم العام للقطاع الذي يمثل الحكومة المركزية في القاهرة[1].

ويدوم دور الانعقاد السنوي للمجلس أربعة أشهر، ويجوز للحاكم العام طلب تأجيل جلسات المجلس على ألا تزيد مدة التأجيل عن شهرين، ويكون فض الدورة التشريعية للمجلس بقرار من الحاكم العام أيضاً على أنه لا يجوز فضه قبل الانتهاء من النظر في جدول الأعمال.

وجلسات المجلس التشريعي علنية، ويجوز انعقاده في جلسة سرية بناء على طلب الحاكم العام أو عشرة من أعضائه ثم يقرر المجلس ما إذا كانت الجلسة سرية أم علنية.

[1] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 239.

ويكون النصاب القانوني لصحة القرارات التي يتخذها المجلس صحيحاً بحضور أغلبية أعضاؤه، وفي غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وعند تساوي الأعضاء يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

ويختص المجلس بوضع لائحته الداخلية لتنظيم أعماله، على أن تصدر بقرار من الحاكم العام، بجانب الاختصاصات الرقابية والتشريعية الأخرى المقررة له وفقاً للإعلان الدستوري

3- السلطة القضائية: وجاءت النصوص المنظمة للسلطة القضائية في الفصل الرابع من الباب الثالث، وقد جاء فيه النص على مبدأ استقلال القضاء والقضاة، وعدم جواز التدخل في القضاء أو في شئون العدالة من أي سلطة، وتقرير علنية الجلسات ما لم تقرر المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو للآداب العامة، وهي ذات المبادئ الراسخة التي جاءت بها القوانين الأساسية السابقة، إلا أنه استحدث نص جديد وهو: أن الأحكام تصدر وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني، وقد خول المشرع الدستوري القانون بترتيب جهات القضاء وتعيين اختصاصاتها، كما ترك تعيين وعزل ونقل القضاة وأعضاء النيابة العامة للكيفية التي يقررها القانون.

كما أكد الإعلان الدستوري على وجود المحكمة العليا والتي تؤلف من رئيس يعين بقرار من رئيس الجمهورية العربية المتحدة، وعدد كاف من الأعضاء يعينون بقرار من وزير الحربية، ويحلف الرئيس اليمين الدستورية قبل توليه مهام منصبه أمام رئيس الجمهورية، وهو ذات التشكيل السابق في ظل القانون الأساسي لعام 1955م.

ومع مراعاة أي قانون آخر بشأن اختصاص المحكمة العليا، فإن المحكمة العليا تختص بالنظر في إلغاء القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن فيها عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو الانحراف في استعمال السلطة وذلك كله على الوجه المبين في القانون، وفي ذلك تشديد على اختصاص المحكمة كمحكمة قضاء إداري وهو امتداد للنظام الانجلوسكسوني الموروث عن عهد الانتداب البريطاني.

كما نص الإعلان الدستوري على تشكيل محاكم عسكرية بقرار من الحاكم العام للفصل في الجرائم التي تمس الأمن في الداخل أو الخارج أو أمن القوات العسكرية وسلامتها، ولا تنفذ أحكام الإعدام الصادرة عنها إلا بعد التصديق عليها من الحاكم العام، وفي كل الأحوال فإنه لا

ينفذ أي حكم قضائي بالإعدام صادر من أي محكمة إلا بعد موافقة وزير حربية الجمهورية العربية المتحدة، وبذلك حافظ المشرع المصري على وجود القضاء العسكري في ظل الإعلان الدستوري لعام 1962م ويرجع ذلك إلى طبيعة الحكم العسكري للقطاع الذي كان يتبع وزارة الحربية.

أ- التعديل الدستوري الأول للنظام الدستوري (1962/5/29م):

في 29 مايو 1962م أصدر رئيس الجمهورية العربية المتحدة قراراً جمهورياً بتعديل المادتين (30، 33) من النظام الدستوري لقطاع غزة المعلن في 5 مارس 1962م[1]، بحيث أسفر التعديل الجديد عن الفصل بين منصب الحاكم العام ومنصب رئيس المجلس التشريعي، بحيث أصبح بإمكان أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني انتخاب رئيس المجلس في أول اجتماع للدور السنوي العادي، بعد أن كان رئيس المجلس هو ذاته الحاكم العام قبل التعديل الذي استبعاده من عضوية المجلس التشريعي، وفي ذلك ما يبين سعي الفلسطينيين في تلك الفترة لتكريس صلاحيات مجلسهم التشريعي، في مواجهة الصلاحيات شبه المطلقة للحاكم العام المصري، والدفع بالنظام الدستوري السائد آنذاك نحو مزيد من الفصل بين السلطات لتحقيق أكبر قدر ممكن من الديمقراطية.

ب. **التعديل الدستوري الثاني للنظام الدستوري (1964/12/1م):**

على اثر قيام منظمة التحرير الفلسطينية بقرار من الجامعة العربية لتقود نضال الشعب الفلسطيني وتوحده في سبيل تحرير الأرض والإنسان، وكي تكون الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، الأمر الذي جعل من الاتحاد القومي العربي الفلسطيني بلا معنى وجسداً بلا روح الأمر الذي دفع الحكومة المصرية إلى تعديل النظام الدستوري ليتوافق مع هذا المستجد والتطور في حياة الفلسطينيين[2].

وفي 1964/12/1م صدر عن رئيس الجمهورية المصري قراراً جمهورياً بتعديل المادة الثانية من النظام الدستوري لقطاع غزة الصادر في 5 مارس 1962م ليصبح نصها كالتالي:

---

[1] الوقائع الفلسطينية، عدد غير اعتيادي، 21 يونيو 1962م.
[2] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 243.

" تحرير فلسطين واجب مقدس على أبنائها وعلى كل عربي، وفي سبيل ذلك يعمل الفلسطينيون في قطاع غزة متلاقين مع إخوانهم العرب أينما كانوا في تشكيل تنظيم قومي _منظمة التحرير الفلسطينية)، هدفه الأسمى العمل المشترك على استرداد الأرض المغتصبة فلسطين والمساهمة في تحقيق رسالة القومية العربية "[1].

وهكذا وضعت الإدارة المصرية لقطاع غزة جميع الإمكانات في خدمة منظمة التحرير، وأصبح القطاع في فترة وجيزة قاعدة شعبية عريضة لمنظمة التحرير الفلسطينية بوجود جيش التحرير الفلسطيني ، وقد استمر ذلك قائماً حتى عدوان 1967م حين واجه الشعب في القطاع العدوان بضراوة وقاتل جيش التحرير الفلسطيني قوات الاحتلال الصهيونية ببسالة بالغة، وتمكن بإمكاناته غير المتكافئة أن يعيق العدو وأن يوقع في صفوفه خسائر كبيرة قبل أن يسقط القطاع فريسة للاحتلال الإسرائيلي[2]. ولن نتعرض للأوضاع الدستورية خلال هذه الحقبة لأننا لا نعتقد انه يوجد في ظل الاحتلال أي حياة دستورية أو قانونية ، بل هي عملية إخضاع لشعب اعزل بالقوة العسكرية الغاشمة ظل الشعب يقاومها ولا يعترف بها بكل ما أوتي من قوة حتى عهد السلطة الوطنية الفلسطينية.

[1] الوقائع الفلسطينية، عدد خاص، 5 فبراير 1965م.
[2] الموسوعة الفلسطينية، القسم الرابع، المجلد الأول، مرجع سابق، ص 132.

الباب الثاني

نظام الحكم في فلسطين في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

كان الفلسطينيون ممثلين فيجامعة الدول العربيةمنذ تأسيسها عام1945بالرغم من وقوعها تحتالانتداب البريطاني، وكان مندوبيفلسطينفي تلك الحقبة هم موسى العلمي وعبد الكريم العلمي وأحمد حلمي عبد الباقي وأحمد الشقيري على التوالي، وفي مؤتمر القمة العربي عام1964م الذي دعا إليه الرئيس المصري جمال عبد الناصر أنشئت منظمة التحرير الفلسطينية لتعبر عن إرادة شعب فلسطين ولتكون هناك هيئة تطالب بحقوقه وتقرير مصيره، وكلف المؤتمر ممثل فلسطين أحمد الشقيري بالاتصال بالفلسطينيين وكتابة تقرير عن ذلك يقدم لمؤتمر القمة العربي التالي، فقام أحمد الشقيري بجولة زار خلالها الدول العربية واتصل بالفلسطينيين فيها، وأثناء جولته تم وضع مشروعي الميثاق القومي والنظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية، وتقرر عقد مؤتمر فلسطيني عام، وقام الشقيري باختيار اللجان التحضيرية للمؤتمر التي وضعت بدورها قوائم بأسماءالمرشحين لعضوية المؤتمر الفلسطيني الأول الذي أقيم في القدس بين 28 آذار و2 حزيران من عام 1964وافتتحه الملك حسين بن طلال،وعرف المؤتمر باسم المجلس الوطني الفلسطيني الأول لمنظمة التحرير الفلسطينية، وقد انتخب هذا المؤتمر أحمد الشقيري رئيساً له، وأعلن عن قيام منظمة التحرير الفلسطينية، وصادق على الميثاق القومي والنظام الأساسي للمنظمة، وانتخب الشقيري رئيساً للجنة التنفيذية للمنظمة، وكلف المؤتمر الشقيري باختيار أعضاء اللجنة الدائمة الخمسة عشر، كما قرر المؤتمر إعداد الشعب الفلسطيني عسكرياً وإنشاء الصندوق القومي الفلسطيني،وخرج المؤتمر بالنص التالي:" إيماناً بحق الشعب العربي الفلسطيني في وطنه المقدس فلسطين، وتأكيداً لحتمية معركة تحرير الجزء المغتصب منه وعزمه وإصراره على إبراز كيانه الثوري الفعال وتعبئة طاقاته وإمكانياته وقواه المادية والعسكرية والروحية،وتحقيقاً لأمنية أصيلة من أماني الأمة العربية ممثلة في قرارات جامعةالدول العربية ومؤتمر القمة العربي الأول.

نعلن بعد الاتكال على الله باسم المؤتمر العربي الفلسطيني الأول المنعقد بمدينةالقدس في 28أيار1964م:

1. قيام منظمة التحرير الفلسطينية قيادة معبئة لقوى الشعب العربيالفلسطيني لخوض معركة التحرير، ودرعاً لحقوق شعب فلسطين وأمانيه، وطريقاًللنصر.
2. المصادقة على الميثاق القومي لمنظمة التحرير الفلسطينية وعدد بنوده 29 بنداً.

3. المصادقة على النظام الأساسي وعدد بنوده 31 بنداً واللائحة الداخلية للمجلس الوطني والصندوق القومي الفلسطيني.
4. انتخاب السيد أحمد الشقيري رئيساً للجنة التنفيذية وتكليفه باختيار أعضاء اللجنة التنفيذية وعددهم 15 عضواً.
5. يصبح المؤتمر بكامل أعضائه، ال397 عضواً، "الأول لمنظمة التحرير الفلسطينية."

هذا وقد تكونت المنظمة الوليدة من عدة سلطات سياسية هي المجلس الوطني وهو بمثابة السلطة التشريعية للمنظمة، واللجنة التنفيذية التي تماثل السلطة التنفيذية فيها، وهناك المجلس المركزي وهو الوسيط بين المجلس الوطني واللجنة التنفيذية، وهناك هيئة القضاء الثوري التي تمثل السلطة القضائية، وتتوزع عضوية سلطات المنظمة بين الفصائل الفلسطينية المكونة لها.

وهكذا بدأت مرحلة جديدة من مراحل الكفاح الوطني الفلسطيني قادتها منظمة التحرير الفلسطينية نحو التحرر والاستقلال وبدعم قومي عربي وإسلامي واسع حيث اتجهت المنظمة إلى العمل العسكري المسلح كطريق وحيد لتحرير فلسطين من النهر إلى البحر، وبعد نكسة حزيران 1967م واحتلال إسرائيل لقطاع غزة والضفة الغربية، انتقل العمل العسكري للمنظمة في الدول العربية المحيطة بفلسطين والمسماة بدول الطوق، وافتتحت المنظمة لها مكاتب في عدد كبير من الدول العربية التي اعترفت بها ممثلاً شرعياً ووحيداً وفقاً لمقررات القمة العربية الاستثنائية في الدار بالبيضاء بالمغرب المنعقدة في الفترة من (23-1989/5/26م)، كما حازت المنظمة على اعتراف منظمة المؤتمر الإسلامي – التعاون الإسلامي حالياً – كعضو كامل العضوية بناء على قرار مؤتمر وزراء خارجية المنظمة الذي انعقد في بنغازي الليبية خلال الفترة (24-1973/3/26م)، كما نالت منظمة التحرير اعتراف الأمم المتحدة بها بصفة مراقب وفقاً لقرار الجمعية العامة رقم 3237 بتاريخ 1974/11/22م، ولاحقاً اعترفت المنظمة الدولية باستقلال وقيام دولة فلسطين الذي أعلن في نهاية الدورة التاسعة عشر غير العادية للمجلس الوطني بتاريخ 1988/11/15م بالجزائر وذلك على لسان الزعيم الراحل ياسر عرفات رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، وهو ما أبرز تحدياً جديداً في وجه الفلسطينيين لتجسيد دولتهم العتيدة على أرض الواقع بعد أن تجسدت سياسياً.

وبعد رفض طويل لقرارات مجلس الأمن رقم 242 و 338 بشأن القضية الفلسطينية، وبعد انهيار المنظومة الاشتراكية الشرقية، وهزيمة العراق في حرب الخليج تدخلت القوى الدولية خاصة

الولايات المتحدة الأمريكية والدول الأوروبية لتحريك عجلة السلام في الشرق الأوسط بين الفلسطينيين وإسرائيل، توجت هذه الجهود ببدء مفاوضات مباشرة بين وفود الدول العربية وإسرائيل في عدة عواصم عالمية أسفرت عن انعقاد مؤتمر مدريد للسلام في الفترة بين 10/29 وحتى 1991/11/1م، وتلا ذلك المفاوضات الثنائية التي انطلقت على مسارين، بين إسرائيل والدول العربية وبين إسرائيل والفلسطينيين، حيث تمثل الأردن ومنظمة التحرير في وفد تفاوضي مشترك في واشنطن، غير أن إسرائيل ومنظمة التحرير قد أجرت مفاوضات سرية موازية لمفاوضات واشنطن في العاصمة النرويجية أوسلو أسفرت عن توقيع اتفاق إعلان المبادئ حول الحكم الذاتي الفلسطيني في العاصمة الأمريكية واشنطن في 1993/9/13م وسمي باتفاق أوسلو نسبة إلى العاصمة النرويجية التي جرت المفاوضات فيها، وكجزء من الاتفاق اعترفت إسرائيل بمنظمة التحرير كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني، ومن جهتها اعترفت المنظمة بحق إسرائيل في الوجود في أمن وسلام وقبلت قراري مجلس الأمن 242 و338، كما يقوم الاتفاق الجديد على إقامة حكم ذاتي فلسطيني خلال فترة انتقالية وعلى مراحل يتم في نهايتها التفاوض حول ترتيبات الوضع الدائم، وإقامة السلام العادل والشامل وإنهاء الصراع وفقاً لمقررات الشرعية الدولية، وقد تلا ذلك توقيع عدة اتفاقيات وملاحق وبروتوكولات بين إسرائيل والفلسطينيين بهدف تنفيذ المراحل الانتقالية وفقاً لاتفاقية أوسلو، ونقل الصلاحيات الأمنية والإدارية والقانونية من الحكم العسكري الإسرائيلي إلى السلطة الوليدة، والعلاقات الاقتصادية بين الجانبين، وذلك كاتفاقية (غزة–أريحا) الموقعة بالعاصمة المصرية القاهرة في 1994/5/4م، واتفاق طابا الموقع في واشنطن في 1994/9/28م، واتفاق واي بلانتيشن في واشنطن بتاريخ 1998/10/23م، واتفاق شرم الشيخ في 1999/9/4م، إلا أن إسرائيل تنكرت لاستحقاقاتها المترتبة عليها بموجب اتفاقياتها مع الفلسطينيين رغم انتهاء الفترة الانتقالية، كما فشلت مفاوضات كامب ديفيد عام 2000م بين رئيس منظمة التحرير الفلسطينية الراحل ياسر عرفات ورئيس وزراء إسرائيل ايهود باراك، والتي عقبها دخول إريئيل شارون للحرم القدسي في سبتمبر/2000م واندلاع الانتفاضة الفلسطينية الثانية التي لا تزال شراراتها مندلعة حتى اليوم.

وبالعودة إلى بدايات نشأة السلطة الوطنية فقد عقدت القيادة الفلسطينية عشية توقيع اتفاق أوسلو عدة اجتماعات قاطعتها حركة حماس الإسلامية والقوى والحركات والوطنية المعارضة للاتفاق، للتشاور بشأن المشروع الوطني الفلسطيني ما بعد أوسلو، وفي دورة المجلس المركزي المنعقدة من 10–1993/10/12م في تونس أصدر المجلس قراره الشهير بتشكيل مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية، واختيار رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيساً لهذا المجلس، ومارس هذا المجلس صلاحياته فعلياً في 1994/7/5م بعد أن تشكلت

الوزارة من عدد من الوزراء مثلوا الداخل والخارج، واستمرت الوزارة مستمرة حتى جرت الانتخابات التشريعية الأولى للمجلس التشريعي الفلسطيني بتاريخ 1996/1/20م.

وتفادياً لأي فراغ في السلطة الدستورية والتشريع في المناطق التي دخلتها السلطة الفلسطينية الوليدة بعد الانسحاب العسكري الإسرائيلي منها أصدر الرئيس ياسر عرفات رئيس منظمة التحرير ورئيس السلطة الفلسطينية في 199/5/20 من تونس قراره التشريعي الشهير رقم (1) لسنة 1994م والقاضي باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5م في الأراضي الفلسطينية حتى يتم توحيدها، كما وتستمر المحاكم النظامية والشرعية والطائفية بمختلف درجاتها بمزاولة أعمالها طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها، ويستمر القضاة النظاميون والشرعيون وأعضاء النيابة العامة في ممارسة أعمالهم كل في دائرة اختصاصه وفقاً للقوانين.

ولاحقاً أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية القانون الأساسي الذي يمثل الدستور الفلسطيني خلال عام 2002م، وإلى حين إقامة الدولة الفلسطينية العتيدة، يتولى هذا القانون الأساسي تنظيم مسائل الحكم والحقوق والحريات العامة في الأراضي الخاضعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وعلى هدي من معايير الحكم الديمقراطي والتعددية السياسية، ينص القانون الأساسي على تحكيم مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات[1]، وقد تم تعديل هذا القانون لاحقاً استجابة لمتطلبات إصلاحية داخلية في 2003/3/18م باستحداث منصب رئيس الوزراء وفصل رئاسة الحكومة عن رئاسة السلطة الوطنية، كما تعدل في 2005/8/8م لتحديد مدة ولاية رئيس السلطة والمجلس التشريعي بأربع سنوات، وتعديل النظام الانتخابي.

والسلطة الفلسطينية كأي سلطة أخرى تقيم على إقليم محدد تتمتع بقدر من السيادة عليه ويخضع لهذه السيادة مجموعة من الناس هم من يكونون الشعب الفلسطيني، وتتكون السلطة الفلسطينية من سلطات عامة ثلاث أسوة ببقية الأنظمة الدستورية الديمقراطية النيابية، وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وفي هذا الباب سنتناول السلطات

[1] رولاند فريدريك، آرنولد ليتهولد، فراس لحام، التشريعات الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية بشأن القطاع الأمني، من منشورات مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، النسخة العربية، رام الله، 2008م، ص 22.

التشريعية والتنفيذية والقضائية في ثلاث فصول، وسنفرد كل فصل للحديث عن إحداها وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول: السلطة التشريعية.

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية.

الفصل الثالث: السلطة القضائية.

الفصل الأول

السلطة التشريعية

لقد مرت السلطة التشريعية في فلسطين بتطورات دستورية عديدة سبق وأن تحدثنا عنها في موضع سابق وفي العشرين من يناير/1996م جرت أول انتخابات سياسية عامة حرة ومباشرة في الضفة الغربية وقطاع غزة لانتخاب رئيس السلطة الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، والتي عبر من خلالها الشعب الفلسطيني على أرض الوطن عن تصميمه على إتباع النهج الديمقراطي في بناء مؤسساته وممارسة سيادته الوطنية حيث تمخضت تلك الانتخابات عن ولادة المجلس التشريعي الفلسطيني الأول للسلطة الوطنية الفلسطينية[1].

ومن ثم أعيد إحياء الهيئة التشريعية الفلسطينية بعد انقطاع استمر نحو 29 عام، والجانب الأهم في هذا الأمر أن المجلس التشريعي أصبح يمثل الفلسطينيين في الضفة والقطاع معاً، في حين كان المجلس السابق لعام 1967م يمثل سكان قطاع غزة فقط، وهي خطوة رئيسة على طريق توحيد النظام القانوني والقضائي في فلسطين، وهو ما حدث خلال السنوات الماضية، ولقد صدر العديد من التشريعات التي تحمل لأول مرة الطابع الفلسطيني، وكان لصدورها أثر فعال في تسهيل مهام السلطات وتحسين آليتها وحسن أدائها[2].

والمجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة[3]، ويتولى مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في القانون الأساسي الفلسطيني ونظامه الداخلي. وبما أن القانون الأساسي الفلسطيني قد أخذ بالنظام النيابي بالنسبة لنوع الديمقراطية المطبقة في الأراضي الفلسطينية، فإن المجلس التشريعي المنتخب هو من يتولى ممارسة السلطة بالنيابة عن الشعب الفلسطيني، وعلى هذا الأساس فإن للمجلس التشريعي الفلسطيني سلطات حقيقية وفعلية في مجالي التشريع والرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

[1] فتحي عبد النبي الوحيدي،القانون الدستوري والنظم السياسية (2) السلطات الثلاث،الطبعة السادسة،دار المقداد للطباعة 2010،ص470

[2] عبد القادر صابر جرادة، موسوعة الإجراءات الجزائية، المجلد الأول، الطبعة الأولى، مكتبة آفاق، غزة، 2009، ص7.

[3] المادة (1/47) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

وفي سبيل التعرف على صلاحيات السلطة التشريعية في فلسطين فقد تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث:

المبحث الأول: **الوظيفة التشريعية.**

المبحث الثاني: **الوظيفة الرقابية.**

المبحث الثالث:**الوظائف الفرعية.**

المبحث الأول

الوظيفة التشريعية

قبل تاريخ 20/يناير/1996م وانتخاب أول مجلس تشريعي في السلطة الوطنية الفلسطينية، حدد القانون رقم(4) لسنة 1995م إجراءات إعداد التشريعات من قبل السلطة الفلسطينية، حيث تعد الوزارة أو الجهة المختصة مشروع القانون وعناصره وتحيله إلى ديوان الفتوى والتشريع لوضعه في صيغة قانونية ملائمة[1]. ويقوم الديوان بإدخال ما يراه ملائماً من تعديلات بما لا يغير من جوهر القانون قبل أن يرسله إلى مجلس الوزراء الذي يحيله مرة أخرى بعد البت فيه بالقبول أو الرفض أو التعديل إلى ديوان الفتوى والتشريع لوضعه في الصياغة القانونية المناسبة، وأخيراً يقوم الديوان برفع مشروع القانون الذي وافق عليه المجلس إلى رئيس السلطة الفلسطينية لإقراره[2].

ويعد البرلمان (المجلس التشريعي) صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع استناداً إلى أن القوانين تعبير عن الإرادة العامة للأمة، وأن الشعب هو الذي ينتخب من بينه نواباً يمارسون حق وضع القوانين[3].ويتضمن اختصاص المجلس التشريعي اقتراح مشروعات القوانين، ومناقشتها، وإقرارها، وإصدارها، ونشرها. وسنتناول هذه الموضوعات من خلال مطلبين سنتعرض في المطلب الأول لاقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها، وفي المطلب الثاني سنتعرض لإصدار القوانين ونشرها

المطلب الأول

اقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها

يمر التشريع العادي قبل الإصدار والنشر في ثلاث أدوار تساهم فيها السلطة التنفيذية بشكل واضح وصولاً إلى صيرورته نافذاً وفقاً للنظام الدستوري والقانوني في فلسطين وسنشرح هذه الأدوار من خلال الفروع التالية:

---

[1]راجع: المادة (2) من القانون رقم (4) لسنة 1995م بشان إجراءات إعداد التشريعات.

[2]راجع: المواد (3،4،5،6) من القانون رقم (4) لسنة 1995م بشان إجراءات إعداد التشريعات

[3]محمد مطلق الذنيبات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003،ص 270.

الفرع الأول : اقتراح مشروعات القوانين:

يحق لكل عضو في المجلس التشريعي اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي[1]، كما ويجوز لأية لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه[2]، ووفقاً للمادة (70) من القانون الأساسي فإن لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين، أما إذا كان الاقتراح مقدماً من وزير في الحكومة الفلسطينية فإن تقديم هذا الاقتراح يكون أمام مجلس الوزراء وذلك وفقاً للمادة (2/71) من القانون الأساسي حيث نصت على أنه من اختصاصات الوزير " إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء ".

وبذلك يكون حق اقتراح القوانين مقصور على الحكومة وعلى المجلس التشريعي وحدهما وليس لأفراد الشعب أن يتقدموا بمشروعات قوانين إلى المجلس ذلك أن النظام الدستوري الفلسطيني قد أخذ بالنظام الديمقراطي النيابي، ولم يأخذ بأي مظهر من مظاهر الديمقراطية المباشرة[3] أو شبه المباشرة[4] ومنها حق الاقتراح الشعبي، مع ملاحظة أن القانون الأساسي الفلسطيني يوجب أن يتم أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء في أي من مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة[5].

الفرع الثاني : مناقشة مشروعات القوانين:

عالج النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني طريقة إقرار مشروعات القوانين المقدمة له سواء من قبل مجلس الوزراء أو من قبل أحد نوابه أو لجانه. فإذا كان الاقتراح مقدماً من عضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس، فإن مشروع القانون المقترح يحال مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء

---

[1] المادة (2/56) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

[2] راجع المادة (67) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

[3] يباشر الشعب في هذه الصورة السلطة بنفسه دون وسيط، حيث يجتمع المواطنون في هيئة جمعية عمومية للتصويت على مشروعات القوانين، وتعيين القضاة والموظفين، وتصريف الشئون العامة الخارجية منها والداخلية، د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1992م، ص 192.

[4] تتجلى مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة بمدى اشتراك الشعب مع البرلمان في تولي الأمور العامة، ويمكن بيان تلك المظاهر في:

1- الاستفتاء الشعبي 2- الاقتراح الشعبي 3- الاعتراض الشعبي 4- إقالة الناخبين لنائبهم 5- عزل رئيس الجمهورية

ويكفي توافر واحداً أو أكثر من تلك المظاهر للقول أن ثمة نظاماً سياسياً قائماً على الديمقراطية شبه المباشرة، د.محمد جمال الذنيبات، مرجع سابق، ص 111.

[5] راجع: المادة (100) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

الرأي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح أحاله إلى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو التي تليها[1].

أما إذا ما قدم مشروع القانون أو الاقتراح من قبل مجلس الوزراء فإنه يتم إحالته إلى رئيس المجلس التشريعي مرفق بمذكراته الإيضاحية وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي، على أن تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليها، ثم ترسل نسخة عن المشروع أو الاقتراح إلى كل عضو قبل ثلاثة أيام على الأقل من موعد جلسة عرضه على المجلس الذي يشرع بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة للمشروع إجمالا بمناقشة المبادئ العامة قبل التصويت على المشروع بقبوله لاستكماله الإجراءات بشأنه، ويجوز للمجلس أن يقرر البدء في المناقشة العامة دون انتظار تقرير اللجنة المختصة، وبعد المناقشة العامة يطرح المشروع على المجلس للتصويت عليه لقبوله فإذا رفضه اعتبر المشروع مرفوضاً وإذا وافق على قبوله أحاله إلى اللجنة المختصة لإجراء التعديلات المناسبة على ضوء المناقشة العامة التي أجراها[2]، وبعد ذلك يقوم رئيس المجلس التشريعي بإحالة مشروع القانون إلى اللجنة القانونية لإبداء ملاحظاتها القانونية اللازمة[3].

ولمجلس الوزراء الحق في استرداد مشروع القانون المقدم من جانبه قبل التصويت عليه بقبوله من المجلس التشريعي لاستكمال الإجراءات بشأنه[4].

وتجري مناقشة مشروعات القوانين أو الاقتراحات في قراءتين منفصلتين على الوجه التالي[5]:

أ. في القراءة الأولى يناقش المشروع مادة مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها ويتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على المشروع بمجمله.

ب. تجري القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة ويتم التصويت عليها ثم يصوت على المواد

---

[1] راجع المادة (67) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.
[2] فتحي عبد النبي الوحيدي ،مرجع سابق، ص475.
[3] راجع المادة (65) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.
[4] المادة (66) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
[5] المادة (68) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

المعدلة نهائيا، ويلي هذه القراءة رفع مشروع القانون إلى مجلس الوزراء لإبداء أية ملاحظات عليه إن وجدت.

تجري قراءة ثالثة (تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة) بناءا على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس شريطة أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره.

الفرع الثالث : إقرار مشاريع القوانين:

يجري إقرار مشاريع القوانين إذا تم التصويت عليها بالأغلبية المطلقة ما لم ينص على خلاف ذلك[1]، وفور إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية يحيل الرئيس المشروع إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره[2].

المطلب الثاني

إصدار القوانين ونشرها

بعد إقرار القوانين من قبل المجلس التشريعي وإحالته لرئيس السلطة يصار إلي إصداره ثم نشر وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول : إصدار القوانين:

يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنشر فوراً في الجريدة الرسمية[3]، وإذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه أعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية[4].وتعتبر هذه الصلاحية من الصلاحيات المهمة لرئيس السلطة الوطنية، إذ تمكنه من ترك بصمته على أي من مشاريع القوانين التي تحال إليه من

[1] المادة (65) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
[2] المادة (70) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
[3] فتحي عبد النبي الوحيدي ، مرجع سابق، ص 476.
[4] المادة (41) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

المجلس التشريعي لإصدارها.حيث لا يستطيع المجلس تجاوز ملاحظات رئيس السلطة إلا بإقرار مشروع القانون بأغلبية الثلثين، وهي أغلبية يتعذر فى كثير من الأحيان توفيرها.

الفرع الثاني : نشر القوانين:

والنشر هو إعلان التشريع للناس كافة، وتحديد موعد العمل بمقتضاه حتى ينظم الناس سلوكهم بما يطابق خطاب القاعدة القانونية وإعلام الناس بالقانون هو أمر تفترضه قواعد العدالة والمنطق، ولكن من الناحية العملية لايمكن للدولة أن تتمكن من إعلام الناس بالتشريع، لذلك يكفي أن تهيئ الدولة للناس وسائل العلم بالقانون، ويكون ذلك بنشره في الجريدة الرسمية المخصصة لذلك وافتراض علم كافة الناس به، فالنشر إجراء ضروري لنفاذ القاعدة التشريعية، فإذا لم يتم فلا تكون القاعدة نافذة وملزمة للناس حتى ولو كانوا يعلمون بها[1].

وتصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتنشر فور إصدارها في الجريدة الرسمية، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[2].

وإذا كان الأصل هو افتراض العلم بالقانون افتراضاً غير قابل لإثبات العكس فإن الرأي مستقر على أن هناك استثناء وحيد يرد على هذا المبدأ بحيث يقبل الاعتذار بالجهل بالقانون، وذلك في الحالات التي يثبت فيها استحالة وصول الجريدة الرسمية إلى بعض مناطق السلطة بسبب قوة قاهرة كاحتلال العدو لإحدى المناطق أو انتشار وباء أو حالة فيضان، ففي مثل هذه الحالات يمكن الاعتذار بالجهل بالقانون وذلك حتى زوال القوة القاهرة ووصول الجريدة الرسمية إلى المواطنين[3].

وتعتبر الوقائع الفلسطينية التي صدرت وتصدر في فلسطين هي الجريدة الرسمية الفلسطينية[4]، وينشر في الوقائع الفلسطينية جميع القوانين والأنظمة، واللوائح، والقرارات، والأوامر،

[1] أنور حمدان الشاعر، المدخل للعلوم القانونية، محاضرات ألقيت على طلبة الشريعة والقانون، مكتبة الطالب الجامعي، الجامعة الإسلامية، غزة، 2008م، ص 89 وما بعدها.
[2] المادة (116) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
[3] رمضان محمد أبو السعود، د.محمد حسن قاسم، مبادئ القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1995م، ص 59.
[4] المادة (3) من القانون رقم (8) لسنة 2008بشأن الجريدة الرسمية الفلسطينية.

المراسيم الرئاسية والبلاغات، والإعلانات الرسمية والعلامات التجارية وحقوق الملكية الفكرية، وكل ما في حكمها من القرارات ذات الطابع الإداري[1].

---

[1] المادة (5) من القانون رقم (8) لسنة 2008بشأن الجريدة الرسمية الفلسطينية.

المبحث الثاني

الوظيفة الرقابية (السياسية)

ويقصد بهذه الوظيفة أن يقوم المجلس التشريعي بمراقبة أداء السلطة التنفيذية، وذلك باستخدام الوسائل الرقابية المتعارف عليها في برلمانات الدول ذات الأنظمة النيابية. وتعتبر رقابة المجلس التشريعي على أعمال السلطة التنفيذية أحد أهم الوسائل لضمان مساءلة الحكومة ومراقبة أعمالها كي لا تحيد عن الغايات والأهداف المسطرة في القانون بجانب تلك التي أوردتها في بيانها الوزاري لدى منحها الثقة أول مرة أمام المجلس التشريعي وإلا فإنها تتحمل المسئولية السياسية.

وقد حدد القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الأدوات الرقابية المتاحة لأعضاء السلطة التشريعية للنهوض بالوظائف السياسية اللازمة لمراقبة الحكومة وهي الأسئلة والاستجوابات، وحجب الثقة، والتحقيق البرلماني[1]، وسوف ندرسها عمن خلال المطالب التالية:

المطلب الأول

الأسئلة

و المقصود بها الحصول من الوزراء على إيضاحات معينة بشأن مسألة من المسائل[2]، والأثر القانوني للسؤال أثر محدد يحمل في طياته لفت نظر الحكومة في شأن من الشئون[3] أو استيضاح أمر من الأمور أو مسألة تتعلق بالسياسة العامة أو بالمستجدات من الأحداث وقد ظهر هذا الأسلوب لأول مرة في بريطانيا العظمى عام 1721م[4]، وقد نظم المشرع الدستوري في المادة(56) حق توجيه الأسئلة دون أن يفصل تاركاً الأمر للنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني الذي نص في المادة (75) منه على أن:

1فتحي عبد النبي الوحيدي، مرجع سابق، ص476

2حسين عثمان عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني: القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، 1989م، ص 162.

3محمد جمال الذنيبات، مرجع سابق، ص 273.

4محمد شفيق صرصار، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، من منشورات المدرسة الوطنية للإدارة، تونس، 2007م، ص 51.

1- يحق للعضو توجيه الأسئلة إلى الوزراء وله استجوابهم عن أمر يريد معرفة حقيقته أو للتحقق من حصول واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور.

2- يجب أن يكون السؤال واضحاً ومحدداً للأمور المراد الاستفهام عنها بدون أي تعليق.

ويقدم السؤال كتابة لرئيس المجلس الذي يبلغه إلى الوزير المختص ويدرجه في جدول أعمال أقرب جلسة على أن يكون قد انقضى أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه للوزير، ويخصص المجلس في أول الجلسة نصف ساعة للأسئلة إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك[1].

ويرد الوزير على الأسئلة الموجهة إليه والمدرجة في جدول الأعمال وله أن يطلب تأجيل الإجابة لجلسة أخرى يحددها المجلس، وفي حالة الاستعجال يحق للوزير أن يطلب الإجابة عن سؤال وجه إليه في أول جلسة بعد إبلاغه ولو لم يدرج في جدول أعمالها، ويخطر الوزير الرئيس بذلك ويؤشر بها في محضر الجلسة[2]، لعضو المجلس الذي وجه السؤال أن يستوضح الوزير وأن يعلق على إجابته بإيجاز مرة واحدة[3].

ولا تنطبق الإجراءات الخاصة بالأسئلة على ما يوجه منها للوزراء أثناء مناقشة موضوع مطروح على المجلس بل يحق للأعضاء أن يوجهوها في الجلسة شفاهة[4].

المطلب الثاني

الاستجواب

وهو إجراء ليس الهدف منه، كما هو الشأن في السؤال الحصول على إيضاحات معينة بصدد مسألة ما، ولكنه يهدف إلى وضع السياسة العامة للوزارة أو سياسة وزير معين موضع الاتهام والنقد[5].

أما بشان الشروط والإجراءات التي ينبغي إتباعها في توجيه الاستجواب فقد نص على ذلك المادة (80) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي التي اشترطت أن يكون الاستجواب

---

[1] المادة (76) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
[2] المادة (77) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
[3] المادة (78) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
[4] المادة (79) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
[5] حسين عثمان عثمان، مرجع سابق، ص 163.

مكتوبا[1]، ويقدم الاستجواب لرئيس المجلس الذي يحدد موعداً لتلاوته على أن تراعى السرعة الممكنة في طرحه للنقاش، ويحدد الموعد بعد سماع رد الوزير، ولا يجوز إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام، ويكون للاستجوابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة على جدول الأعمال ما عدا الأسئلة.

ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية[2].

ولكل عضو أن يطلب من الوزير المختص إطلاعه على بيانات أو أوراق تتعلق بالاستجواب المعروض على المجلس ويقدم هذا الطلب كتابة إلى رئاسة المجلس[3].

ويشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة وللمستجوب بعد ذلك إذا لم يقتنع أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الوزراء أو احدهم مع مراعاة ما ينص عليه القانون الأساسي بهذا الشأن[4].

ويجوز لمقدم الاستجواب سحبه واسترداده فلا ينظر فيه إلا إذا طلب ذلك خمسة أعضاء أو أكثر من أعضاء المجلس[5].

المطلب الثالث

حجب الثقة عن الحكومة

تنص المادة (63) من القانون الأساسي الفلسطيني على أن: (مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء).

---

[1] فتحي الوحيدي،مرجع سابق،ص 479.
[2] راجع: المادة (3/56) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
[3] المادة (3/80) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
[4] المادة (4/80) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
[5] المادة (5/80) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

تجدر الإشارة إلى أن عدم مسئولية رئيس السلطة يفترض وجود هيئة دستورية أخرى تتحمل المسئولية، وهذه الهيئة تتمثل في الوزارة أو الحكومة التي تتكون من رئيس الحكومة وأعضاء حكومته. مما يجعل الوزارة المحور الرئيسي الفعال في مجال السلطة التنفيذية بحيث تمارس السلطات الفعلية لحكم البلاد فكان من الطبيعي إذن أن تقع المسئولية السياسية الكاملة على عاتقها[1].

أما رئيس السلطة فعلى الرغم من مباشرته لجانب من الاختصاصات التشريعية والتنفيذية يتمثل في تعيين رئيس الوزراء وإقالة الوزارة وكبار الموظفين، وحق دعوة البرلمان للانعقاد، إلا أن ممارسته لجميع هذه الاختصاصات تكون عن طريق الوزارة لأنه لايملك العمل منفرداً.

ويقصد بالمسئولية السياسية أنه يمكن سحب الثقة بواسطة النواب من الحكومة، وتعود المبادرة إلى الحكومة التي تطرح مسألة الثقة حول بيانها الوزاري الذي تعتزم تطبيقه، أو إلى البرلمان إذا طلب ذلك، وفي جميع الأحوال إذا رفض البرلمان الحكومة عن طريق طرح الثقة وجب عليها أن تستقيل[2].

وتعد المسئولية السياسية حجر الزاوية في النظام البرلماني والركن الأساسي في بنائه، وبدونها يفقد هذا النظام جوهره وتتغير طبيعته[3].

وهذه المسئولية قد تكون تضامنية أو جماعية، أو مسئولية فردية تتعلق بوزير بمفرده. والمسئولية التضامنية للوزارة جميعها بحيث يكون كل الوزراء مسئولين مسئولية تضامنية عن القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء أو عن رئيس مجلس الوزراء والمتعلقة بالسياسة العامة للدولة، أما المسئولية الفردية فهي ما يقع على عاتق كل وزير على حدة نتيجة أعماله التي يباشرها في حدود وزارته[4].

وقد أخذ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م بمبدأ المسئولية السياسية بنوعيها التضامنية والفردية وذلك حين نص في المادة (74) على ما يلي:

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 274.
[2] محمد جمال الذنيبات، مرجع سابق، ص149.
[3] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 275.
[4] حسين عثمان عثمان، مرجع سابق، ص 167 وما بعدها.

1- رئيس الوزراء مسئول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته.
2- الوزراء مسئولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته.
3- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسئولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي.

ويترتب على وجود المسئولية التضامنية للوزارة أنها تعمل كوحدة واحدة متجانسة، وتجتمع في هيئة مجلس وزراء برئاسة رئيسها لتحديد السياسة العامة التي تتبعها في إدارة شئون الحكم، كما يتولى أعضاء الوزارة شرح سياسة الحكومة أمام البرلمان والدفاع عنها، والرد على ما يقدم من أسئلة واستجوابات من جانب أعضاء البرلمان بشان هذه السياسة[1].

وقد نظم المشرع الدستوري الفلسطيني القواعد والإجراءات المتعلقة بإثارة وتحريك المسئولية الوزارية السياسية وذلك في المواد من (77) وحتى (79) حيث يجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بعد استجوابه، ويتم تحديد موعد أول جلسة بعد مضي ثلاثة أيام على تقديم الطلب ولا يجوز أن يتجاوز موعدها أسبوعين من ذلك التاريخ[2]، ويصدر القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس، ويترتب على سحب الثقة انتهاء ولاية من سحبت منه[3]، وفي حال قيام المجلس التشريعي بحجب الثقة عن واحد أو أكثر من أعضاء الحكومة يقدم رئيس الوزراء بديلاً في الجلسة التالية على ألا يتجاوز موعدها أسبوعين من تاريخ حجب الثقة[4].

وعند انتهاء ولاية رئيس الوزراء وأعضاء حكومته يمارسون أعمالهم مؤقتاً باعتبارهم حكومة تسيير أعمال ولا يجوز لهم أن يتخذوا من القرارات إلا ما هو لازم وضروري لتسيير الأعمال التنفيذية لحين تشكيل الحكومة الجديدة[5]، وعندئذٍ يقدم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بديلاً خلال مهلة أقصاها أسبوعان تبدأ من تاريخ حجب الثقة، ولا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي[6].

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص276.
[2] المادة (77) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
[3] راجع: المادة (3/56) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
[4] المادة (2/78) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
[5] المادة (3/78) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
[6] راجع: المادة (79) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

المطلب الرابع

التحقيق البرلماني

اعترف للمجالس النيابية عموماً بالحق في تشكيل لجان تحقيق برلمانية تقوم بتقصي وجه الحقيقة في أمور معينة بناء على تكليف خاص من المجلس النيابي ثم ترفع النتيجة إليه[1]،

وعادة يعهد بإجراء التحقيق إلى إحدى لجان البرلمان الدائمة أو لجنة خاصة (مؤقتة)، ويجب أن يكون أعضاء اللجنة من أعضاء البرلمان، وينتهي عمل اللجنة بانتهاء العمل الذي شكلت من أجله، وقد يترتب على إجراء التحقيق البرلماني تحريك المسئولية الوزارية[2].

وطبقاً للمادة (58) من القانون الأساسي الفلسطيني فإن للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة.

و لأي من اللجان من خلال رؤسائها طبقاً للمادة (57) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي أن تطلب من أي وزير أو مسئول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المطروحة عليها أو التي تدخل ضمن اختصاصها، كما وأن لأي من أعضاء اللجان التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية[3].

ويكون للوزراء الحق في حضور جلسات اللجان، وللجان من خلال رؤسائها أن تطلب من الوزير أو المسئول ذي الشأن حضور جلساتها[4].

وتلتزم كل لجنة بتقديم تقرير عن الموضوع المحال إليها خلال المدة التي يحددها المجلس[5]، ويقدم التقرير إلى رئيس المجلس لإدراجه في جدول الأعمال ويجب طبعه وتوزيعه على الأعضاء قبل الجلسة المحددة فيه بأربع وعشرين ساعة على الأقل[6] على أن يشتمل على

[1]حسين عثمان عثمان، مرجع سابق، ص 164 وما بعدها.
[2]محمد جمال الذنيبات، مرجع سابق، ص150.
[3]راجع: المادة (1/56) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
[4]المادة (1/58) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.
[5]راجع: المادة (60) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.
[6]راجع: المادة (61) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

رأي اللجنة في الموضوع المحال إليها وأسبابه والآراء الأخرى المتعلقة به مرفقا بنصوص المشروعات أو التوصيات والاقتراحات مع مذكراتها الإيضاحية[1].

[1]راجع: المادة (62) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي

المبحث الثالث

الوظائف الفرعية

بجانب ما تم ذكره من وظائف تشريعية ورقابية يمارسها المجلس التشريعي الفلسطيني، توجد طائفة من الوظائف الأخرى التي تتفرع عن هاتين الوظيفتين وقد تم النص على هذه الصلاحيات في التشريعات الفلسطينية المختلفة والتي سنتناولها من خلال المطلبين التاليين :

المطلب الأول

الصلاحيات ذات الطابع المالي والإداري

للمجلس التشريعي بعض الصلاحيات الأخرى التي نص عليها القانون الأساسي ومن هذه الصلاحيات، الموافقة على القروض التي تقترضها السلطة التنفيذية،وصلاحيات تتعلق بالرواتب والاستقطاعات والتمويل، وصلاحيات تنفيذية وإدارية، وسوف نتعرض لها من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول : القروض والتعهدات المالية:

تعودت الدول على الالتجاء إلى القروض العامة للحصول على الأموال التي لا تستطيع أن تأتي بها الضرائب، وقد كثر الالتجاء إلى القروض في معظم الدول، ولا يقتصر الأمر في هذا على الدولة، ولكن يمتد إلى سائر الأشخاص العامة كالهيئات المحلية والمشروعات العامة وغيره.

ويعرف القرض العام بأنه ما تحصلت عليه الدول من أموال الغير مع تعهدها برد هذه الأموال وفوائدها عن المدة المحددة للقرض العام وذلك طبقاً لإذن يصدر من السلطة التشريعية أو من تخوله[1]، وقد قضت المادة (92) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 بأنه: (تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي)، ويرجع السبب في إعطاء السلطة التشريعية حق الرقابة على إبرام القروض العامة ولاسيما تلك التي تعقد مع المؤسسات الدولية،

[1] نافذ ياسين المدهون، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، مكتبة آفاق، غزة، 2008، ص 89.

أن البرلمان هو أقدر الهيئات معرفة وحرصا على المال العام باعتباره يمثل الإرادة العامة للأمة، ثم إن مناقشة القرض العام يتيح للسلطة التشريعية والرأي العام الوقوف على مبررات القرض العام ومجالات إنفاقه، ثم إن البرلمان الذي يملك حق فرض الضرائب يملك حق تصديق عقد القرض العام باعتبار أن القرض سيتم سداده من خزانة الدولة مما يعين ضرورة رقابة البرلمان على القرض العام[1].

ويكون وزير المالية هو المفوض بالتوقيع نيابة عن السلطة الوطنية على كل اتفاقيات الاقتراض[2]، وتعرض اتفاقيات الدين العام الخارجي على المجلس التشريعي للموافقة عليها وتنشر في الجريدة الرسمية[3].

الفرع الثاني : الرواتب والاستقطاعات والتمويل:

حدد القانون صلاحيات المجلس التشريعي في هذه المسائل من خلال النص عليها في بعض القوانين وفقا للتفصيل التالي:

أ. إقرار تعديل سلم رواتب ضباط الصف والأفرادبناء على اقتراح من مجلس الوزراء من حين لآخر وفقاً للمادة (3/151) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005م.

ب. المصادقة على الاستقطاعات من رواتب موظفي ومستخدمي السلطة الوطنية الفلسطينية التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء لصالح حساب دعم الأسرى، وبحد أقصى راتب يوم عمل واحد خلال السنة المالية بموجب أحكام المادة (3) من قانون رقم (14) لسنة 2004م بشأن دعم الأسرى في السجون الإسرائيلية.

ج. الموافقة على تمويل الموازنة الجارية لهيئة التقاعد الفلسطينية من مساهمات المشتركين بحيث بما يزيد على 2% من الاشتراكات وفي حالات الضرورة القصوى وحال تطلب الأمر تجاوز الموازنة الجارية لهذه النسبة وفقاً للمادة (7) من قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2007م.

---

[1] محمد جمال الذنيبات، مرجع سابق، ص 290.

[2] المادة (37) من قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005م.

[3] المادة (39) من قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005م.

الفرع الثالث: الصلاحيات التنفيذية والإدارية:

أ. الموافقة بأغلبية ثلثي الأعضاء على فقدان رئيس السلطة الوطنية الأهلية القانونية وذلك بناءً على قرار من المحكمة الدستورية العليا وفقاً للمادة (97/ج) من القانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات.

ب. قبول استقالة رئيس السلطة الوطنية وفقاً للمادة (97/ب) من القانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات.

ج. الموافقة على تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بأغلبية ثلثي الأعضاء بعد مرور ثلاثين يوماً من إعلانها بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية وفقاً للمادة(110) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

إذا شغر مركز رئيس السلطة الوطنية بسبب الوفاة أو الاستقالة أو فقد الأهلية القانونية فإنه يتولى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً تجرى خلالها انتخابات حرة ومباشرة لانتخاب رئيس جديد وفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني كما ورد في المادة (37) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م..

كذلك فإن هناك صلاحيات تتعلق بالمصادقة على تعيين بعض كبار الموظفين في السلطة الوطنية الفلسطينية وهؤلاء هم:

أ. المصادقة على تعيين محافظ سلطة النقد الفلسطينية[1].

ب. المصادقة على تعيين رئيس ديوان الموظفين العام[2].

ج. المصادقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية[3].

د. المصادقة على تعيين رئيس هيئة الكسب غير المشروع[1].

---

[1]تنص المادة (1/أ) من القانون رقم (18) لسنة 2004م بتعديل بعض أحكام القانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية على أن:

يستبدل بنص المادة (15) من قانون رقم (2) لسنة 1997م بشأن سلطة النقد النص الآتي:

أ. يعين المحافظ بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني.

[2]تنص المادة (1/8) من قانون رقم (4) لسنة 2005م بتعديل قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م على أن:

تعدل المادة (6) الفقرة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م لتصبح على النحو التالي:

1. يعين رئيس الديوان بقرار من مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة (69) من القانون الأساسي، بعد قيام مجلس الوزراء بتنسيب المرشح لهذا المنصب للمجلس التشريعي، ومصادقة المجلس التشريعي على تعيينه بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

[3]تنص المادة (1/4) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م على أنه:

1. يعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء وبعد المصادقة على تعيينه بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي.

هـ. المصادقة على تعيين رئيس هيئة التقاعد الفلسطينية[2].

و. المصادقة على تعيين مجلس أمناء هيئة الزكاة الفلسطينية[3].

ز. المصادقة على تعيين رئيس هيئة حقوق أسر الشهداء[4].

ح. إصدار قرار بتشكيل مجلس إدارة الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان ويشمل القرار الحقوق المالية لرئيس وأعضاء المجلس[5]و نزع الثقة عن مجلس إدارة الهيئة أو رئيسه أو أي من أعضائه بالأغلبية المطلقة وفقاً لنص المادة (6/5) من قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان رقم (3) لسنة 2010 م.

ط. إقرار الشواغر المالية في الوزارات ومؤسسات السلطة الوطنية عند إقرار الموازنة العامة السنوية للسلطة والتي سيتم التعيين عليهافي العام المالى الجديد.

---

[1]تنص المادة (2/3) من قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م على أنه:

2. يعين رئيس الدولة، رئيسا للهيئة بناء على تنسيب مجلس الوزراء ويصادق على تعيينه المجلس التشريعي الفلسطيني بالأغلبية المطلقة.

[2]تنص المادة (56) من قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م على أنه:

يعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ومصادقة المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

[3]نصت المادة (29/1-2) من قانون تنظيم الزكاة رقم (9) لسنة 2008م على أنه :

1- يُنشأ مجلس يسمى (مجلس الأمناء) يتكون من خمسة عشر عضواً بتنسيب من مجلس الوزراء للمجلس التشريعي.

2- بعد مصادقة المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة يُصدر رئيس الوزراء قراراً بذلك.

[4]تنص المادة (1/4) من القانون رقم (7) لسنة 2008م بشأن هيئة حقوق أسر الشهداء على أنه:

1- يعين رئيس الهيئة من موظفي الفئة العليا بقرار يصدر عن مجلس الوزراء بعد المصادقة عليه من المجلس التشريعي.

[5]تنص المادة (2/5) من قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان رقم (3) لسنة 2010 على أنه:

2- يصدر قرار عن المجلس التشريعي بتشكيل مجلس إدارة الهيئة ويشمل القرار الحقوق المالية لرئيس وأعضاء المجلس.

المطلب الثاني

الصلاحيات ذات الطابع القضائي "العفو العام عن بعض الجرائم"

العفو عن الجريمة هو إسدال الهيئة الاجتماعية ستار النسيان على بعض الجرائم فهو أمر يتعلق بالجريمة إذ أنه لا يجوز إلا بقانون، وهو يختلف عن العفو الخاص الذي يعتبر حق للملك أو للرئيس الذي يصدر بتخفيض العقوبة[1] أو العفو عنها كلياً.

وطالما أن العفو العام لا يكون إلا بقانون[2]، فإن الأمر يستلزم أن يكون صادراً عن السلطة التشريعية التي تمتلك وحدها سلطة سن القوانين.

ويصدر العفو العام عن السلطة التشريعية بصدد الجرائم السياسية أو الجرائم التي ترتكب في ظروف سياسية، ومع ذلك فليس هناك ما يمنع من إصداره في صدد جرائم ليست سياسية أو بصدد جريمة واحدة بعينها، بشرط أن يكون محدداً بطريقة غير شخصية، وألا يمس حقوق الغير.[3]

ولكي ينتج العفو الشامل أثره في انقضاء الدعوى الجزائية فلابد من توافر مجموعة من الشروط، ويمكن إجمالها فيما يلي:[4]

أولاً: العفو الشامل لا يصدر إلا بقانون أي أن السلطة التشريعية من يختص بإصداره.

ثانياً: يشترط في العفو أن يكون عاماً أي أنه لا يتحدد بطريقة شخصية كما لو صدر بالنسبة لشخص معين، غير أن صفة العمومية لا تنقضي إذا كان قد صدر بالنسبة لطائفة معينة من المتهمين مثل العسكريين.

[1] جميل أبو كاشف، محاضرات في الإجراءات الجزائية، أكاديمية عرفات للشرطة، وزارة الداخلية، غزة، 2004م، ص 41.

[2] تنص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على أن: (لرئيس السلطة الوطنية حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيضها، وأما العفو العام أو العفو عن الجريمة فلا يكون إلا بقانون).

[3] عبد القادر صابر جرادة، مرجع سابق، ص 222.

[4] ساهر الوليد، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2008، ص 139

ثالثاً: أن تقتصر آثار العفو على الجرائم التي نص عليها قانون العفو ولا يمتد العفو الشامل إلى جرائم لم ينص عليها قانون العفو حتى لو كانت مماثلة لها، أو ترتبط بها، ما لم ينص قانون العفو على غير ذلك.

ويقتصر أثر العفو من الناحية الزمنية على الدعاوى الناشئة عن الجريمة أو الجرائم التي ارتكبت قبل صدور قانون العفو إلا إذا نص فيه على موعد آخر، وتقضي حكمة التشريع أن يكون المعول عليه في تحديد وقت ارتكاب الجريمة هو الوقت الذي قارف الشخص الفعل فيه، سواء أتحققت نتيجة هذا الفعل قبل صدور قانون العفو أم بعد صدوره، فإنه لا يستفيد من العفو، لأنه ارتكب الجريمة ولو في جزء منها بعد صدور القانون[1].

ويجوز أن يصدر العفو العام عن الجريمة في أي وقت وفي أي مرحلة كانت عليها الدعوى، فإذا صدر العفو فإنه يمحو عن الفعل صفته الإجرامية ، أما إذا صدر العفو بعد تحريك الدعوى فعلى النيابة ان تأمر بحفظ الدعوي أما إن صدر العفو اثناء نظر الدعوي يجب على المحكمة أن تقضي بسقوطها ولا يجوز للمحكمة التعرض لموضع الجريمة لأن العفو العام يمحو عن الفعل صفة التجريم أساسه[2].

وإذا كانت الدعوى قد صدر بها حكم بالإدانة فإن كان الحكم ابتدائياً يمحى بسقوط الدعوى بالعفو العام وتزول كل آثاره، أما إذا كان الحكم باتاً فتسقط العقوبة ويمتنع تنفيذ الجزاء المحكوم به والمصاريف التي ألزم بها المحكوم عليه، ولكن العفو العام لا يمنع الحكم بالمصادرة متى كان مجرد تدبير وقائي[3].

ووفقاً للقواعد العامة فإن العفو العام لا تأثير له على الدعوى المدنية لأنها حق خاص لمن رفعها وليست ملكاً للدولة، في حين رأى آخرون[4] أنه يجوز للدولة أن تقرر في قانون العفو العام انقضاء الدعوى المدنية بالتبعية أيضا إذا ما رأت أن تسدل الستار نهائياً على الجريمة وآثارها، وفي هذه الحالة يتعين عليها أن يقوم من جانبها بتعويض المضرور من الجريمة.

---

[1]عوض محمد عوض، المبادئ العامة في قانون الإجراءات الجنائية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1999م، ص 864.
[2]جميل أبو كاشف، مرجع سابق، ص 41.
[3]عبد القادر صابر جرادة، مرجع سابق، ص 224
[4]أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، الطبعة السابعة، مطبوعات نادي القضاة، القاهرة، 1993م، ص169.

الفصل الثاني

السلطة التنفيذية

السلطة التنفيذية هي السلطة العامة الثانية في الدول ذات الأنظمة النيابية، ويتمثل اختصاصها الرئيسي في العمل على وضع التشريعات والسياسات العامة التي صدقتها السلطة التشريعية موضع التنفيذ والعمل لذا فهي تحظى بكافة الإمكانات والقدرات اللازمة لها في أدائها ومسؤوليتها المتزايدة في ضوء الدستور.

وبداهة فإن الذي يتربع على قمة السلطة التنفيذية هو رئيس الدولة سواء كان ملكاً أو رئيساً للجمهورية، وفي بعض الدساتير تكون سلطة رئيس الدولة شكلية ومحدودة الأهمية كما هو في الأنظمة النيابية البرلمانية حيث يلعب مجلس الوزراء الدور الفعلي في وظائف السياسة والإدارة والحكم، بينما يتسع حجم سلطة رئيس الدولة ويتعاظم تأثيرها كما هو في الأنظمة النيابية الرئاسية[1].

وفي فلسطين تشكل أول مجلس للسلطة الوطنية الفلسطينية في مدينة أريحا بتاريخ 1994/7/15م برئاسة الرئيس الراحل المرحوم ياسر عرفات رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، وعلى اثر الانتخابات الرئاسية والتي جرت بتاريخ 1996/1/20م انتخب بطريقة ديمقراطية أول رئيس للسلطة الوطنية الفلسطينية والذي كان يترأس في الوقت ذاته مجلس الوزراء الفلسطيني في ظل غياب التفرقة بين المنصبين – رئاسة السلطة ورئاسة الحكومة–[2]، و قد استمر الوضع كذلك ولمدة ثمان سنوات حيث تم الفصل بين رئاسة السلطة ورئاسة الحكومة باستحداث منصب رئيس الوزراء عام 2003م الذي أصبح هو من يترأس جلسات مجلس الوزراء بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى المناطة به بموجب القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

وبذلك فقد أصبحت السلطة التنفيذية في فلسطين تتكون من مؤسستين دستوريتين وهما: رئاسة السلطة الوطنية من ناحية، ومجلس الوزراء (الحكومة) من ناحية أخرى، وفي هذا المبحث

[1] عبد الكريم علوان،النظم السياسية والقانون الدستوري،مكتبة در الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى 1999،ص203

[2] كانت المادة (62) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2002م على أنه: (يعين رئيس السلطة الوطنية الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالاتهم ويرأس اجتماعات مجلس الوزراء) .

سوف سنتناول بالشرح السلطة التنفيذية كما تحدثنا عن السلطة التشريعية وذلك في المطلبين التاليين:

المبحث الأول: رئاسة السلطة الوطنية.

المبحث الثاني: مجلس الوزراء.

المبحث الأول

رئاسة السلطة الوطنية

أفرد المشرع الفلسطيني الباب الثالث (المواد 34 – 46) من القانون الأساسي الفلسطيني للحديث عن منصب رئيس السلطة الوطنية، واختياره، وولايته، وشغور منصبه، وسلطاته وصلاحياته، وعلاقته بمجلس الوزراء، وهو ما سوف نتناوله بالشرح في المطالب التالية:

المطلب الأول

اختيار رئيس السلطة الوطنية

تعتبر الانتخابات هي الطريقة الديمقراطية لإسناد السلطة للحكام، حتى أن بعض الفقهاء يربطون بين الديمقراطية والانتخابات، ويرون أنه لا قيام للديمقراطية ما لم يكن الانتخاب وسيلة اختيار الحكام، وقد أدى انتشار الديمقراطية النيابية إلى نتيجة هامة هي تعميم الانتخابات لاختيار الحكام وأعضاء المجالس النيابية إذ تعتبر الانتخابات هي أسهل الطرق لاختيار ممثلي الشعب وأكثرها فاعلية[1].

الفرع الأول: طريقة انتخاب رئيس السلطة الوطنية:

ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني[2]، وبذلك يكون المشرع الدستوري الفلسطيني قد أرسى مبادئ نظام الحكم الجمهوري الذي يستمد فيه رئيس الدولة الحكم عن طريق الانتخاب لا عن طريق الوراثة كما هو في الحكومات الملكية.

كما وأحال القانون الأساسي الفلسطيني إلى قانون الانتخابات الفلسطيني كافة التفاصيل المتعلقة بالعملية الانتخابية لرئيس السلطة الوطنية وأعضاء المجلس التشريعي من حيث النظام الانتخابي والدوائر الانتخابية وشروط الترشيح والانتخاب وإدارة الانتخابات والإشراف عليها وفرز وإعلان النتائج والجرائم الانتخابية والعقوبات المقررة لكل منها وغير ذلك مما يتعلق بهذا الشأن[3].

---

[1] سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2007م، ص 144.
[2] المادة (34) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
[3] فتحي عبد النبي الوحيدي، مرجع سابق،ص511

ويكون الانتخاب مباشراً إذا قام الشعب نفسه بانتخاب رئيس الجمهورية مباشرة وعلى درجة واحدة، وهذا الطريق هو الذي أخذ به الدستور البرتغالي عام 1933م، كما أخذت به دساتير دول أمريكا اللاتينية، ودستور فرنسا الصادر عام 1958م وذلك بعد تعديل المادة السادسة منه عام 1962م، وقد أخذ به دستور الجمهورية التونسية الحالي[1]، ولقد أخذ الدستور الجزائري بنفس الأسلوب[2]، و على عكس ذلك يكون الانتخاب غير المباشر إذا تمت عملية الانتخاب على درجتين أو أكثر[3] وذلك إذا تم انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق نواب أو مندوبين يختارون خصيصاً من الشعب لهذا الغرض كما هو الحال في دستور الولايات المتحدة الأمريكية فيقوم الشعب في الولايات باختيار المندوبين، حيث تقوم كل ولاية بانتخاب عدد منهم يعادل مجموع عدد الأعضاء الممثلين لها في مجلس الشيوخ ومجلس النواب ثم يتولى هؤلاء المندوبين مهمة اختيار رئيس الجمهورية[4].

الفرع الثاني. الشروط المتعلقة بالمرشح لمنصب رئيس السلطة الوطنية:

وفقاً للمادة (12) من القانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات فإنه يُشترط في المرشح لمنصب رئيس السلطة الوطنية ما يلي:

أ) أن يكون فلسطينياً مولوداً لأبوين فلسطينيين.
ب) أن يكون قد أتم الأربعين من العمر أو أكثر في اليوم المحدد لإجراء الاقتراع.
ج) أن يكون مقيماً إقامة دائمة في الأراضي الفلسطينية.
د) أن يكون مسجلاً في جدول الناخبين النهائي وتوفرت فيه الشروط الواجب توفرها لممارسة حق الانتخاب.

ويُحرم من حق الترشيح لمنصب الرئيس[5]:

أ) من كان محروماً من حق الانتخاب.
ب) من حرم من حق الترشيح بموجب حكم قضائي بات صادر عن محكمة فلسطينية مختصة وذلك خلال فترة نفاذ القرار.

---

[1] محمد جمال الذنيبات، مرجع سابق، ص 85.
[2] نصت المادة (105) من دستور الجمهورية الجزائرية على أنه: (ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع المباشر والسري يتم انتخاب المرشح بالأغلبية المطلقة من الناخبين المسجلين – يقترح المرشح من طرف جبهة التحرير الوطني، ويمارس مؤتمرها مباشرة هذه الصلاحية ابتداء من انعقاد أول مؤتمر لها أثر دخول هذا الدستور حيز التنفيذ ....).
[3] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 220.
[4] محمد جمال الذنيبات، مرجع سابق، ص 85.
[5] المادة (13) من القانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات.

ج) من كان محكوماً حكماً باتاً صادراً عن محكمة فلسطينية مختصة بجناية، أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.

المطلب الثاني

ولاية رئيس السلطة الوطنية

إن النظام الجمهوري يتميز بتوقيت منصب الرئاسة بمعنى أن من فاز بالانتخابات الرئاسية إنما يشغل منصبه لفترة محددة، فجوهر النظام الجمهوري يتعارض مع انتخاب شخص ليتولى منصب رئيس الجمهورية مدى الحياة، لذلك حرصت الدساتير الجمهورية عموماً على النص على هذه الخاصية المميزة للنظام الجمهوري[1].

فالمادة (77) من الدستور المصري لعام 1971 كانت تنص على أن (مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد تالية)، ويلاحظ أنه وطبقاً لنص المادة (78) من الدستور يجب أن تبدأ إجراءات اختيار رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة رئيس الجمهورية بستين يوماً، ويجب أن يتم اختياره قبل انتهاء اسبوع على الأقل، وإلا استمر الرئيس السابق من مباشرة مهام منصبه حتى يتم اختيار خلف له.

أما المادة (85) من الدستور السوري لسنة 1973 وتعديلاته فإنها تقرر : (ينتخب رئيس الجمهورية لمدة سبعة أعوام ميلادية تبدأ من تاريخ انتهاء ولاية الرئيس القائم)وذلك دون تحديد عدد المرات التي يجوز له أن يرشح نفسه طبقاً لها، ونتيجة لسكوت النص الدستوري فقد ذهبت الأغلبية إلى جواز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية أي عدد من المرات وهو ما حدث فعلاً بإعادة انتخاب الرئيس الراحل حافظ الأسد ثلاث مرات كان آخرها في عام 1985م، وقد ترشح مرتين للرئاسة في سوريا الرئيس الأسد الابن.

وفي لبنان فقد قررت المادة (72) من الدستور الصادر سنة 1926وتعديلاته على أن: (ينتخب رئيس الجمهورية .... وتدوم رئاسته ست سنوات، ولا يجوز إعادة انتخابه إلا بعد انتهاء ست سنوات لانتهاء مدة ولايته ....)

---

[1] حسين عثمان عثمان، مرجع سابق، ص 140.

وفي فلسطين فقد كانت المادة (36) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م تنص على أن: (مدة رئاسة السلطة الوطنية هي المرحلة الانتقالية، ويتم انتخاب الرئيس بعد ذلك وفقاً للقانون)، وذلك إلى حين صدور القانون الأساسي لسنة 2005م بتعديل القانون الأساسي لسنة 2003م حيث أصبحت مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية أربع سنوات، ويحق للرئيس ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية على أن لا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين[1]، وذلك في الوقت الذي نص في المادة (2) من القانون رقم (9) لسنة 2005م على أنه:

مع مراعاة أحكام المادة الانتقالية (111) من هذا القانون، وفيما عدا أول انتخابات تشريعية تجري بعد إقرار هذا القانون فقط:

1- يتم انتخاب الرئيس، وأعضاء المجلس في آن واحد في انتخابات عامة حرة ومباشرة بطريق الاقتراع السري.

2- مدة ولاية الرئيس أربع سنوات، ولا يجوز انتخابه لأكثر من دورتين متتاليتين.

3- يتألف المجلس من (132) عضواً.

4- تكون مدة ولاية المجلس أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجرى الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية.

وقد نصت المادة (111) من القانون رقم (9) لسنة 2005م على أنه: (تجري الانتخابات الرئاسية القادمة بحلول نهاية الدورة التشريعية لأول مجلس تشريعي يُنتخب بعد نفاذ أحكام هذا القانون المعدل ووفقاً له).

وهذا التناقض بين النصوص قد أثار جدلاً دستورياً واسعاً حول تاريخ انتهاء ولاية رئيس السلطة الفلسطينية المنتخب بتاريخ 2005/1/9م بعد وفاة الرئيس الراحل المرحوم ياسر عرفات، وقد ازداد هذا الجدل عندما أعلن رئيس السلطة الوطنية محمود عباس في صحيفة هآرتس الإسرائيلية - في إحدى المقابلات التي أجريت معه بتاريخ 2008/9/12م عن نيته إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية معاً في كانون ثاني/ يناير 2010 ما يعني التوجه لتمديد فترة رئاسته سنة إضافية خلافاً لما نص القانون الأساسي الفلسطيني، وقانون الانتخابات، وقال انه بصدد اتخاذ قرارات وإجراءات لتنفيذ ذلك -حسب الصحيفة- وهو ما دعا خالد مشعل رئيس

[1] راجع المادة (36) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005م.

المكتب السياسي لحركة حماس – التي يسيطر نوابها على أغلبية مقاعد المجلس التشريعي– للرد بوضوح بأن حركة حماس سوف تعتبر حالة موقع الرئاسة غير شرعية بعد انتهاء مدة الولاية الدستورية في 2009/1/8 إذا لم يتم إجراء انتخابات بتوافق وطني، وهو ما أثار زوبعة من الخلاف والجدال والمخاوف في الساحة الفلسطينية قبيل إجراء لقاءات حوار وطني فلسطيني في القاهرة بعد عيد الفطر، وما زاد الأمر حدة أن القانون الأساسي الفلسطيني لم ينص – كما فعلت الكثير من الدساتير المعاصرة – على كيفية التصرف في الأحوال التي تنتهي بها مدة رئاسة السلطة الوطنية دون أن تتمكن السلطات الدستورية من إجراء الانتخابات بشكل دوري[1]، وإزاء ذلك فقد انقسم الفقه الدستوري بهذا الصدد إلى فريقين:

الفريق الأول: رأى هذا الفريق أن ولاية رئيس السلطة تنتهي بمرور أربع سنوات تبدأ من تاريخ انتخابه وهو ما يعني أن ولاية رئيس السلطة الوطنية المنتخب بتاريخ 2005/1/9م تنتهي في 2009/1/9م[2]، وقد استند ذلك الفريق إلى عدة حجج من أهمها:

---

[1]ويقصد بذلك عدم قيام رئيس الوطنية بإصدار مرسوم رئاسي يدعو فيه لإجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية في الأراضي الفلسطينية، خلال مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر قبل تاريخ انتهاء مدة ولاية المجلس والذي يحدد فيه موعد الاقتراع، وينشر في الجريدة الرسمية ويعلن في الصحف اليومية المحلية وذلك وفقاً لنص المادة (7) من قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005 ، وبموجب المادة الأولى من لقانون رقم (5) لسنة 2008م المعدل لقانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005م والصادر عن المجلس التشريعي بغزة أصبحت تنص على أن: تعدل المادة (7) من قانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات لتصبح على النحو التالي:

(يصدر الرئيس خلال مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر قبل تاريخ انتهاء ولايته أو ولاية المجلس مرسوماً يدعو فيه لإجراء انتخابات تشريعية أو رئاسية في فلسطين، ويحدد فيه موعد الاقتراع وينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية ويعلن عنه في الصحف اليومية المحلية).

[2]من هذا الفريق الأستاذ الدكتور فتحي عبد النبي الوحيدي مستشار المجلس الوطني للشئون الدستورية وعميد كلية الحقوق بجامعة الأزهر سابقا والمتخصص في الشئون الدستورية الفلسطينية حيث جاء في كتابه " القانون الدستوري والنظم الدستورية 2 السلطات الثلاث" ما يلي (لأن عدم تضمين القانون الأساسي أحكام المادة الثانية وأحكام المادة 111 من قانون الانتخابات سبب مشكلة خطيرة حول انتهاء ولاية رئيس السلطة ، حيث ينص القانون الأساسي لسنة 2005م وهو القانون الأسمى والأعلى والأوجب بالاحترام على انتهاء المدة في 2009/1/9م ونص قانون الانتخابات العامة الأدنى مرتبة على التزامن بين انتخاب الرئيس وأعضاء المجلس التشريعي ، .....إلى أن يصل بقوله ومع ذلك فإننا نري بخصوص هذه الإشكالية واحتراما لسمو وعلو المبادئ الدستورية وبمهنية وعقلية دستورية، إن الذي جرى لا يغير من الناحية القانونية أن القانون الأولى بالتطبيق والاحترام في هذه الحالة هو القانون الأساسي الذي لا يشير إلى التزامن والترابط بين الانتخابات التشريعية والرئاسية لمرة واحدة والواردة في القانون الأدنى مرتبة وهو قانون الانتخابات العامة. وكذلك فان ممن ذهبوا لهذا الرأي الأستاذ الدكتور أحمد مبارك الخالدي عميد كلية الحقوق بجامعة النجاح سابقاً، ورئيس لجنة صياغة الدستوروزير العدل الفلسطيني السابق، الذي قال عارض فكرة التمديد لرئيس السلطة وأن ذلك يمثل مخالفة لمبدأ المشروعية، وأنه يلزم لتمديد ولاية رئيس السلطة، لا بد من توافر المشروعيتين الديموقراطية والدستورية لهذا التمديد، وهو ما لا ينطبقفي هذه الحالة، مقال منشور على الموقع الالكتروني لمركز الزيتونة للدراسات والتدريب، بيروت، 2008/9/10م،http://www.alzaytouna.net/permalink/4614.html

ومن هؤلاء أيضاً الدكتور محمد الموسى أستاذ القانون بجامعة آل البيت الذي قال إن القيام بتمديد ولاية الرئيس لعام إضافي- حسب بعض التوجهات- يعد مخالفاً للقانون الأساسي، ويضر ضرراً بالغاًبالديمقراطية الفلسطينية، وإن المركز القانوني لرئاسة السلطة سوف يتحول إلى حالة غير دستورية، وإن الرئيس سيفقد صفته الدستوريةوسيصبح فاقداً للشرعية من الناحية القانونية، وسيغدو فاقداً لأي صفة تمثيلية سواء للسلطة أو للشعب الفلسطيني. ولذلك فقد رأى الموسأن على رئيس السلطة ألا يقرر البقاء في منصبه، بل عليه أن

1. أن إسناد السلطة إلى الرئيس يتم بالانتخاب، لذا يجب أن تكون ولايته محددة المدة تمشياً مع المبدأ الديمقراطي الذي يقضي بوجوب أن تحدد مدة تنصيب الرئيس في رئاسة السلطة؛ حيث يجب في نهايتها تجديد الانتخابات بصفة دورية، حتى تكون سلطة الرئيس تحظى بالشرعية الدستورية والديمقراطية.
2. ما نصت عليه المادة الأولى من القانون الأساسي لسنة 2005 والمعدلة للمادة (36) من القانون الأساسي لسنة 2003 من أن : (مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية هي أربع سنوات، ويحق للرئيس ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية على أن لا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين)، ولما كان القانون الأساسي الفلسطيني هو أسمى القوانين مرتبةً، فإنه لا يجوز مخالفة ما نص عليه هذا القانون الأساس، وإذا ما تعارض نص دستوري في القانون الأساسي مع نص قانوني عادي، فإنه يجب إعمال النص الدستوري امتثالاً لمبدأ (سمو القانون الأساسي)، لذا فإن ولاية رئيس السلطة تنتهي بعد أربع سنوات من تاريخ انتخابه ولا يجوز الاجتهاد لمد ولايته حتى انتهاء الدورة التشريعية الحالية حيث لا اجتهاد مع صراحة النص ولا سبيل لتمديد ولاية الرئيس إلا بإجراء تعديل دستوري يتيح ذلك، وهذا الأمر معقود للمجلس التشريعي الفلسطيني فقط.
3. اختلاف ميعاد إجراء انتخابات الرئاسة عن ميعاد إجراء انتخابات المجلس التشريعي وهو الأمر الذي يتبين من خلال المادة (36) من القانون الأساسي المعدل لعام 2005،والتي

يبادرإلى تنظيم انتخابات رئاسية عامة في موعدها الدستوري، والأستاذ محمد فرج الغول رئيس اللجنة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني- ورئيس كتلة التغيير والإصلاح فيه وزير العدل الحالي في غزة حيث أكد فيها على عدم شرعية أي تمديد يتم خارج المجلس التشريعي، وأشار إلى إمكانية تعديل النظام الأساسي عبر المجلس التشريعي، في حال تحقق التوافق الوطني وفق الدستور، وذكر الغول أنه يرى أن هناك سيناريو واحد يستند إلى النظام الأساسي، وهو إعلان الرئيس لإجراء الانتخابات ليغادر موقعه في 2009/1/9م، ليسلمه لرئيس جديد إذا لم يتم انتخابه ثانية، وفي حال عدم قيامه بذلك، فإن الرئاسة ستؤول حكماً لنائب رئيس المجلس التشريعي ليشرف على إجراء انتخابات الرئاسة، حيث أن رئيس المجلس معتقل لدى سلطات الاحتلال، وفي حال عدم قدرته على إجراء الانتخابات خلال المدة القانونية المقررة وهي ستون يوماً فسيبقى رئيساً مؤقتاً للسلطة إلى حين إجراء هذه الانتخابات، حسب النظام الداخلي للمجلس التشريعي، في حين أن هناك من طرح حلولاً أخرى لا تتضمن التمديد التلقائي لولاية رئيس السلطة ومن هؤلاء الأستاذ عبد الله حراحشة الباحث والخبيرفي القانون والنظام الأساسي الفلسطيني الذي قال :إن الخيار الأول المتاح دستورياً وقانونياً هو الاستمرار الطبيعي في ولاية الرئيس الحالي للسلطة الوطنية الفلسطينية حتى نهاية المدةالقانونية والدستورية لها، والتي بدأت في 9 كانون ثاني/يناير2005موتنتهي في 2009/1/8م، وإن الخيار الثاني المتاح دستورياً وقانونياًهو التوجه لإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، وذلك تطبيقاً للخيارالوارد في المادة (37) من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، حيث يقدم الرئيس استقالته إلى المجلس التشريعي، وإذاقبلت بأغلبية ثلثي أعضائه، يتم إجراء انتخابات تكميلية أو فرعية وفقاً للقانون. وهذا ما ورد في المادة (37) فقرة (2)، حيث يكمل الرئيس الجديد المدة المتبقية حتى انتخابات المجلس التشريعي في 2009/1/8م، وكما وحذرالحراحشة من اللجوء إلى خيارات أخرى غير دستورية يطرحها البعضباجتهادات قانونية غير صحيحة، وقال :إن مثل هذه الخيارات إنما تمثل اعتداءً صارخاً على الدستور والنظامالمعمول به في السلطة الوطنية الفلسطينية، ولا تحظى بأي سندقانوني: التداعيات القانونية والسياسية لانتهاء ولاية الرئيس الفلسطيني، ندوة قانونية وسياسية عقدت بمركز دراسات الشرق الأوسط بالأردن، عمان 22 أيلول 2008.

http://www.mesc.com.jo/activities/Act_Sem/symposium/mesc-12-14.html

وقد ذهب إلى هذا الرأي أيضاً المستشار محمد عابد رئيس ديوان الفتوى والتشريع في غزة آنذاك،

تقرر أن مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية هي أربع سنوات؛ وحيث أن انتخاب الرئيس قد تم في 2005/1/9 فإن ولايته تنتهي في 2009/1/8، كما يتبين من خلال المادة (3/47) من القانون الأساسي المعدل سنة 2005، والتي تقرر أن مدة المجلس التشريعي هي أربع سنوات من تاريخ انتخابه، وأن الانتخابات تجري مرة كل أربع سنوات بصورة دورية؛ وأن مدة ولاية المجلس التشريعي القائم تنتهي وفقاً للمادة (47) مكرر من القانون الأساسي لسنة 2005عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري، وحيث تمت انتخابات المجلس التشريعي في2006/1/26 لذلك تنتهي مدة نيابة أعضائه وتمثيلهم للشعب بعد أربع سنوات،فإن لم تكن قد نظمت انتخابات تشريعية جديدة فتبقى ولاية المجلس لحين أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري، وبذلك يحل موعدالانتخابات الرئاسية بالتحديد والوارد في القانون الأساسي قبل حلول موعدالانتخابات التشريعية بعام ونيف، فيكون النص في القانون الأساسي في الأصل قدفصل بين الانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية، وهو ما أراده المشرعالدستوري في القانون الأساسي، ولم يرد في القانون الأساسي أي نص يفيد أنالمشرع الدستوري أراد توحيد مواعيد إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية.

أما الفريق الثاني: فيرى امتداد ولاية رئيس السلطة الوطنية إلى التاريخ الذي تنتهي فيه ولاية المجلس التشريعي والذي انتخب بتاريخ 2006/1/25م وذلك وفقاً للقانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات[1]، وقد برر أصحاب هذا الاتجاه ما ذهبوا إليه بما يلي[2]:

---

[1]من هؤلاء الأستاذ الدكتور موسى أبو ملوح والدكتور عبد الرحمن أبو النصر ، ورئيس ديوان الفتوى والتشريع برام الله المستشارعبد الكريم أبو صلاح.

[2]في مقابلة صحافية أجرتها الصحافية : تاتيانا الخوري لقناة (France 24) الإخبارية بعنوان : ولاية عباس بين الخلاف السياسي و النص القانوني مع الدكتور علي خشان وزير العدل بالحكومة الفلسطينية برام الله والتي نشرت على الموقع الالكتروني للقناة بتاريخ 2009/1/27 حاول الدكتور خشان تبرير هذا الرأي بالأسانيد التالية:

1. في حال القول جدلاً إن الرئيس مدة ولايته أربع سنوات،فإننا نلاحظ أن هذه المدة لا تنطبق على الرئيس أبو مازن بمعنى أن انتخابهلم يتمّ وفقًا للقانون الانتخابي الحالي وإنّما تمّ وفقًا لقانون الانتخاب لسنة 1995، ولم يتمّ وفقًا للقانون الأساسي المطبّق حاليًا وإنما تمّ وفقًا للقانون الأساسي لعام 2003. وكانت مدّة رئاسة السلطة الوطنية حين انتخابه هي المرحلة الانتقالية فلذلك المرحلة الانتقالية لم تنتهِ والأخ أبو عمّاربقي لمدة 10 سنوات تقريبًا وفقًا لقانون الانتخابات رقم 13 لسنة 1995.
2. القانون الأساسي لعام 2005 قام بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي لسنة 2003 ومنها المواد 36 و47 البند 3 لتصبح على النحو التالي: مدّة رئاسةالسلطة الوطنية الفلسطينية هي أربع سنوات. هذه الفقرة لن تنطبق لأنه عندماتمّ التعديل كان أبو مازن رئيسًا. كما نصّت المادة 47، البند 3، على أنمدّة المجلس التشريعي هي أربع سنوات من تاريخ انتخابه لكنها لم تنصّ على أنولاية الرئيس أربع سنوات من تاريخ انتخابه.
3. أن المادة 2 من القانون رقم 9 لسنة 2005 نصّت بشكل واضح أنه في ماعدا أوّل انتخابات تشريعية تجري بعد إقرار هذا القانون يتمّ انتخاب الرئيس وأعضاء المجلس التشريعي في آن واحد في انتخابات عامة حرة ومباشرة بطريقالاقتراع السرّي، أي ينبغي أن تكون الانتخابات متزامنة. فكيف يُعقل أن نخالف القانون وأن نُخالف الدستور وأن نُطبّق على الرئيس بأثر رجعيو القانون الأساسي نفسه يمنع التطبيق بأثر رجعي. أمّا فترة الأربع سنوات فلاتنطبق عليه قبل الانتخابات القادمة. أي مع نهاية ولاية أوّل مجلس تشريعيتمّ انتخابه وهو المجلس الذي فازت به حماس، ستجري الانتخابات التشريعيةوالرئاسية في آن واحد. وتنتهي ولاية المجلس التشريعي سنة 2010 والقول بغيرذلك هو قول غير قانوني.

http://www.france24.com/ar/20090113-palestinian-authority-mahmoud-abbas-doest-it-still-president-intervi

1. عالجت المادة (2) من قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005 مسألة ولاية الرئيس في الفترة التي سبقت انتخاب المجلس التشريعي الثاني وأنها وضع انتقالي استثنائي، وأنه بقراءة هذه المادة نجد أنها تحدثت بشكل قطعي عن أن تاريخ احتساب مدة ولاية السيد الرئيس يبدأ من تاريخ انتخاب المجلس التشريعي الجديد وتنتهي هذه الولاية بتاريخ انتهاء ولاية ذلك المجلس لتكون الانتخابات الرئاسية والتشريعية التالية متزامنة.
2. المادة (111) من قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005م نصت على أن: (تجري الانتخابات الرئاسية القادمة بحلول نهاية الدورة التشريعية لأول مجلس تشريعي يُنتخب بعد نفاذ أحكام هذا القانون المعدل ووفقاً له) وبذلك تكون المادة (111) قد حسمت مسألة الفترة الزمنية للرئاسة التي سبقت الانتخابات التشريعية الثانية بشكل قطعي بحيث تكون متزامنة مع الانتخابات التشريعية.
3. المادة (116) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة تتضمن نفس أحكام المادة (111) من القانون رقم (9) لسنة 2005 ومطابقة لها.
4. المادة (1/2) من ذات القانون قد نصت على أنه: (يتم انتخاب الرئيس، وأعضاء المجلس في آن واحد في انتخابات عامة حرة ومباشرة بطريق الاقتراع السري)، وأنه لا سبيل إلى ذلك إلا بامتداد ولاية الرئيس بالتزامن مع ولاية المجلس التشريعي وذلك كي يصار إلى انتخاب الرئيس، وأعضاء المجلس التشريعي في آن واحد في انتخابات عامة تطبيقاً للقانون الذي أوجب ذلك.
5. أن القانون الأساسي الفلسطيني عالج الحالات التي يكون فيها مركز رئيس السلطة الوطنية شاغراً حصراً وهي: الوفاة والاستقالة المقدمة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني إذا قبلت بأغلبية ثلثي أعضائه وفقد الأهلية القانونية بناء على قرار من المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه وفقاً للفقرة الأولى من المادة (37) من القانون الأساسي، وفي أي من الحالات السابقة يتولى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً تجرى خلالها انتخابات حرة ومباشرة لانتخاب رئيس جديد وفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني[1]، ولم يذكر المشرع الحالة التي تنتهي بها مدة الأربع سنوات دون تنظيم انتخابات جديدة مما يدل على أن مركز رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حينذاك لا يكون شاغراً بل تمتد ولاية رئيس السلطة لحين انتهاء ولاية المجلس التشريعي حيث يتم إجراء انتخابات عامة رئاسية وتشريعية جديدة بشكل متزامن بالكيفية التي نصت عليها المادة (7) من قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005م.

وقد رد المعارضين لتمديد ولاية الرئيس آنذاك على حجج المؤيدين بما يلي:

[1] المادة (2/37) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

1. أن المادة (3/94) من قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005 نصت على أن "يتولى الفائز بمنصب الرئيس رئاسة السلطة الوطنية بعد شهر من إعلان لجنة الانتخابات للنتائج النهائية، ويقوم بممارسةصلاحياته بعد أداء القسم وفقاً لأحكام القانون الأساسي". وحيث تم انتخابالرئيس في 2005/1/9 فقد بدأت ولايته من تاريخ ممارسته لصلاحياته، وعليه فمدة ولايته تنتهي بنهاية الأربع سنوات التي حددها القانون الأساسي في التعديل الذي أدخل على المادة (36) من القانون الأساسي، والذي أصبح ساريالمفعول بتاريخ نشره في الجريدة الرسمية في 2005/8/18، كما جاء النص علىذلك في المادة (3) من التعديل.
2. أن القانون الأساسي لا يعدل بقانون عادي، والخروج على هذا المبدأ يعدّ عيباً جسيماً وظاهراً، يجعل القانون العادي المعدل للدستور، بغير تفويض صريح في الدستور ذاته، باطلاً لدرجة الانعدام ، وهو ما حدث بالضبط حيث أن المادة (1/2) من قانون الانتخابات العامةرقم (9) لسنة 2005 أضافت حكماً لم يرد في القانون الأساسي، حيث نصت على أنيتم انتخاب الرئيس وأعضاء المجلس التشريعي في آن واحد، موضحاً أن هذا الأمريستحيل قانوناً في ظل نص كل من المادة (36) والمادة (3/47) من القانون الأساسي، اللتين حددتا مدة ولاية كل من الرئيس والمجلس بأربع سنوات من تاريخ انتخاب كل منهما؛ فولاية الرئيس تنتهي قبل سنة من انتهاء ولاية المجلس. كما أن الجمع بين الانتخابات التشريعية والرئاسية (سواء ما ورد في المادة 2 أو المادة 4/97 أو المادة 111) يتطلب تعديل نصوص في القانونالأساسي. وتعديل القانون الأساسي كما جاء في المادة (120) منه لا يتم إلابموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي، وعليه فإن التعديل الذي أدخلهقانون الانتخابات باطل لعدم دستوريته لمخالفته لنصوص القانون الأساسي مع العلم بأن القانون الأساسي لم يفوض المشرع العادي (المجلس التشريعي) بإضافة أحكام أو استكمال ما لم يرد له حكم في القانون الأساسي.
3. أما بخصوص القرار بقانون رقم (1) لسنة2007 قانون بشأن الانتخابات العامة، فهو مشكوك في دستوريته وذلك لوجود مخالفتين جوهريتين؛ أولاهما هي أن هذا القرار فيه تعديل بالإضافة،يتمثل في الحكم الذي أدخله في المادة (111) على القانون الأساسي بتمديد مدةولاية رئيس السلطة، بالمخالفة لصريح نص القانون الأساسي في المادة (36) وهو صادر عن رئيس السلطة بغرض أن يمدد الولاية لنفسه، أما المخالفة الثانية فهي أن الرئيس لم يفوض من القانون الأساسي بالتشريع ما عدا تشريعات الضرورة لدى توافر شروطها، وبصرف النظر عن مدى توافر هذه الشروط لكي يصدر الرئيس قرارات بقوانين وحق المجلس التشريعي في مراجعة ما يصدر عن الرئيس من تشريعات، فإن التشريع الصادر عن

رئيس السلطة لا يملك أكثر مما يملكه التشريع العادي، وكلاهما لا يملكان الصلاحية في تعديل القانون الأساسي.

4. أن حالات شغور مركز رئيس السلطة وإن كانت قد ذكرت على سبيل الحصر – وهي الحالات الثلاث المذكورة في المادة (37) من القانون الأساسي – فقد ذكرت كذلك كونها حالات غير عادية قد تظهر خلال الأربع سنوات والتي هي مدة ولاية الرئيس، أما الحالة التي يشغر فيها مركز رئيس السلطة بانتهاء ولايته بمرور الأربع سنوات – وهي المدة المحددة للرئاسة – فإنها من الوضوح والبيان بالشكل الذي لا يحتاج إلى النص عليها كونها من المبادئ الدستورية العامة في الأنظمة الجمهورية المسلم بها، لاسيما مع وجود النصوص القانونية الصريحة التي توجب على رئيس السلطة الدعوة لانتخابات قبل انتهاء ولايته بثلاثة أشهر.

ولقد توجب لحسم هذه المسألة وعدم تركها للاجتهادات الفقهية التي امتزجت بالمؤثرات والمصالح السياسية أن يتم عرض هذه المسالة على المحكمة الدستورية العليا كي تفصل فيها كونها الجهة الوحيدة المخولة بذلك قانوناً، إلا أن ذلك لم يتم لأن المحكمة الدستورية العليا لم تشكل بعد بسبب الخلاف الدائر حولها، كما وأن لا سبيل لانعقاد المحكمة العليا بصفتها الدستورية حيث أن الانقسام السياسي الفلسطيني قد طال القضاء أيضاً فهناك مجلساً أعلى للقضاء برام الله، وآخر في غزة، وهو ما اقتضى حسم هذه المسألة سياسياً بين الفلسطينيين بعيداً عن المؤسسات الدستورية، الأمر الذي أدى إلى حدوث توافق الفلسطيني على تمديد ولاية رئيس السلطة والمجلس التشريعي معاً بدافع الحفاظ على المصلحة العامة، وإنقاذ البلاد من الوقوع في حالة فراغ دستوري، وذلك إلى تتم المصالحة الفلسطينية وتشكيل حكومة الوحدة الوطنية التي تتولى الإعداد لانتخابات تشريعية ورئاسية عامة ومتزامنة لإنهاء الصراع السياسي الدائر على الساحة الفلسطينية.

وبعد دراستنا للحجج والأدلة والبراهين التي ساقها كل فريق فإننا نتبنى رأى الفريق الأول لقناعاتنا بما ساقه من حجج قوية مستوحاة من الأصول الدستورية والقانونية المعمول بها عالميا حسب ما نرى.

المطلب الثالث

شغور منصب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

حدد القانون الأساسي الفلسطيني حالات شغور منصب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على سبيل الحصر، وسوف نتعرض لهذه الحالات في الفروع التالية:

الفرع الأول: التنظيم الدستوري والتشريعي:

لقد نظمت الكثير من الدساتير المعاصرة كيفية معالجة الأوضاع الدستورية في البلاد في الأحوال التي يصبح فيها منصب رئيس الجمهورية شاغراً لأي سببٍ كان لتلافي حدوث ما يسمى بالفراغ الدستوري وما له من تداعيات سلبية قد تمتد آثارها إلى ما لا تحمد عقباه، ومن هذه الدساتير ما فرق بين قيام المانع المؤقت والدائم، أما في حالة المانع المؤقت فقد عالج الدستور المصري المسألة عبر النص على أن يعين الرئيس نائباً له ليحل محله في حال قيام مانع يحول دون مباشرته لاختصاصاته حيث نصت المادة (82) من الدستور المصري لسنة 1971م على أن: (إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، أناب عنه نائب رئيس الجمهورية)، وقد أناطت المادة (139) من الدستور المصري لسنة 1971م برئيس الجمهورية مهمة اختيار نائبه[1].

أما المانع الدائم فقد نظمتها المادة (84) حيث نصت على: (في حال خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل يتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب، وإذا كان المجلس منحلاً حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا، وذلك بشرط ألا يرشح أحدهما للرئاسة، ويعلن مجلس الشعب خلو منصب رئيس الجمهورية، ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ خلو المنصب)، أما الدستور السوري لعام 1973 وتعديلاته فلم يفرق بين حالتي الدستور الدائم والمؤقت حيث أناط بالنائب الأول لرئيس الجمهورية أو بالنائب الذي يسميه في حال تعدد النواب، وإن لم يكن سوى نائب واحد أدى المهام المنوط ممارستها بالنائب الأول لأن الوصف يصدق عليه[2].

---

[1]نصت المادة (139) من الدستور على أن: (لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً له أو أكثر، ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم).

[2]تنص المادة (84) من الدستور السوري على أن: (يمارس النائب الأول لرئيس الجمهورية أو النائب الذي يسميه صلاحيات رئيس الجمهورية حين لا يمكنه القيام بها وإذا كانت الموانع دائمة .... يجري الاستفتاء على رئيس الجمهورية الجديد وفقاً للأحكام الواردة في المادة (84) من هذا الدستور وذلك خلال مدة لا تجاوز تسعين يوماً أما إذا كان المجلس منحلاً أو بقي لانتهاء ولايته أقل من تسعين يوماً فيمارس النائب الأول صلاحيات رئيس الجمهورية حتى اجتماع المجلس الجديد.

ويلاحظ أن الدستور عهد إلى رئيس الجمهورية بمهمة اختيار نائب أو أكثر له وتفويضهم ببعض صلاحياته[1]، وإذا شغر منصب رئيس الجمهورية ولم يكن له نائب، يمارس مجلس الوزراء جميع صلاحياته وسلطاته، ريثما يتم الاستفتاء خلال تسعين يوماً على منصب رئيس الجمهورية[2].

ولقد أخذ الدستور اللبناني الحالي بحل مشابه فقد جاء بالمادة (62) منه النص على أنه: (في حالة خلو مدة الرئاسة لأية علة كانت تناط السلطة الإجرائية وكالة بمجلس الوزراء)، وفي حالة المنع الدائم فإنه يتوجب على مجلس النواب أن يشرع فوراً في اتخاذ الإجراءات لانتخاب رئيس جديد، وإذا اتفق حصول خلاء الرئاسة حال وجود مجلس النواب منحلاً تدعى الهيئات الانتخابية دون إبطاء ويجتمع المجلس بحكم القانون حال الفراغ من الأعمال الانتخابية وذلك تطبيقاً للمادة (74) من الدستور.

وفي فلسطين ووفقاً للمادة (37) من القانون الأساسي فإن مركز رئيس السلطة الوطنية يعتبر شاغراً في الحالات الآتية:-

أ- الوفاة .

ب- الاستقالة المقدمة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني إذا قبلت بأغلبية ثلثي أعضائه.

ج- فقد الأهلية القانونية وذلك بناء على قرار من المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.

وإذا شغر مركز رئيس السلطة الوطنية في أي من الحالات السابقة يتولى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً تجرى خلالها انتخابات حرة ومباشرة لانتخاب رئيس جديد وفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني.

وأهم ما يلاحظ في هذا الشأن أن الحالات السابقة تعد من قبيل الموانع الدائمة، مما يعني أن المشرع الفلسطيني قد قصر تولي رئيس المجلس التشريعي لمهام رئاسة السلطة الوطنية في الأحوال التي يمتنع فيها على رئيس السلطة الوطنية مباشرة اختصاصاته بشكل دائم، وأنه قد

[1] المادة (95) من دستور الجمهورية العربية السورية لسنة 1973م وتعديلاته.
[2] المادة (89) من دستور الجمهورية العربية السورية لسنة 1973م وتعديلاته.

أغفل الأحوال التي يمتنع فيها على رئيس السلطة الوطنية مباشرة اختصاصاته بشكل مؤقت كالمرض الشديد، أو السفر، أو القوة القاهرة، أو الإبعاد، أو الاعتقال أو غيرها من الموانع المؤقتة لاسيما وأن الشعب الفلسطيني ما يزال يعيش مرحلة التحرر الوطني، في الوقت الذي لا يعرف فيه النظام الدستوري الفلسطيني منصب نائب رئيس السلطة، وهو الأمر الذي يعد قصوراً تشريعياً فادحاً ينبغي معه العمل على تعديل القانون الأساسي الفلسطيني بالنص على سبل علاج الأحوال التي يعرض فيها أياً من الموانع المؤقتة التي تحول دون قيام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بمهام منصبه، واستحداث منصب نائب للرئيس أو أكثر، أو بالنص صراحة على تولي مجلس الوزراء مهام رئاسة السلطة في الأحوال التي تتيح ذلك كما فعلت بعض النظام الدستورية المقارنة.

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الوزراء الفلسطيني بغزة برئاسة إسماعيل هنية قد باشر عدداً من الاختصاصات التي نص القانون الأساسي الفلسطيني على تخويلها للرئيس[1] اعتماداً نص المادة (46) من القانون الأساسي الفلسطيني التي نصت على (يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي).

الفرع الثاني: حالات شغور منصب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية:

أولاً: حالة الوفاة:

من الناحية العملية لم يحدث شغوراً لمنصب رئيس السلطة – فيما لو استثنينا انتهاء ولاية رئيس السلطة – إلا إبان وفاة رئيس السلطة الفلسطينية الراحل المرحوم ياسر عرفات حيث ترتب على وفاة الرئيس تولي رئيس المجلس التشريعي آنذاك السيد روحي فتوح مهام رئاسة

[1] يذكر أن مجلس الوزراء في غزة قد قام بالتصديق على عشرات أحكام الإعدام، وقام بإصدار عشرات القرارات الأخرى بالعفو الخاص عن بعض النزلاء، وتعيين الكثير من الموظفين وغيرها من المسائل التي يختص بها رئيس السلطة والتي وجدت الحكومة نفسها مضطرة إلى اتخاذها لغايات تحقيق المصلحة العامة وتسيير الحياة اليومية للمواطنين في غزة في ظل القطيعة السياسية التي سادت العلاقة برئيس السلطة.

السلطة الوطنيـة الفلسـطينية بشكل مؤقت. حيث أجريت انتخابـات رئاسـية وفقـاً لأحكـام القـانون الأساسـي بتـاريخ 2005/1/9م انتخـب الفلسـطينيون فيهـا محمـود عبـاس رئيسـاً للسـلطة الوطنيـة الفلسطينية بعد فوزه بنسبة 62.5 %[1].

ثانيا: الاستقالة المقدمة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني إذا قبلت بأغلبية ثلثي أعضائه:

لـم يتطـرق المشـرع الدسـتوري الفلسـطيني إلـى تنظـيم الأحكـام الخاصـة باسـتقالة رئـيس السلطة سوى ما ذكر بمناسبة الحديث عن شغور مركز رئيس السلطة على الوجه المجمل المبين في القانون الأساسي، ولـم يتطـرق كذلك أي مـن التشريعات العاديـة إلـى هذه الأحكـام، غيـر أن قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (9) لسنة 2005م نص على أن الاستقالة المقدمة إلى المجلس التشريعي لا تعتبر سارية المفعول إلا بعد أسبوعين من تاريخ تقديمها إلى رئيس المجلس[2].

وهذا النص لا يمكن قراءته بمعزل عن النص الوارد في القانون الأساسي، هذا ولم ينص النظـام الداخلي للمجلس التشريعي علـى الإجراءات المتبعـة بالنسـبة لاسـتقالة رئيس السلطة، لذا يمكننـا أن نسـتخلص الأحكـام المتعلقـة باسـتقالة رئـيس السـلطة الوطنيـة مـن النصـوص التـي بـين أيدينا ومن المبادئ العامة المعروفة في القانون العام،ومن المسلم بـه أنـه وفـي كل الأحوال يجب أن تكون الاستقالة خطية، وتقدم الاستقالة من قبل رئيس السلطة إلى رئيس المجلس التشريعي الفلسـطيني الـذي عليـه أن يعرضـه علـى المجلـس للإطـلاع عليـه والتصـويت بـالقبول أو الـرفض وذلك خلال أسبوعين من تاريخ تقديم الاستقالة. وهنا نكون أمام حالتين:

أ. حالـة قبـول الاسـتقالة: فـإذا قبلـت الاسـتقالة بأغلبيـة ثلثـي أعضـاء المجلـس(88 عضـو)اعتبـر رئيس السلطة الوطنية مستقيلاً، ومن ثم يتم الشروع في الإجراءات الدستورية والقانونية اللازمة لانتخاب رئيس آخر.

ب. حالـة رفـض الاسـتقالة: إذا رفـض مـا يزيـد عـن (44) نائـب مـن أعضـاء المجلـس التشـريعي استقالة رئيس السلطة كانت الاستقالة مرفوضة وعلى الرئيس الاستمرار في مباشرة مهام منصبه كرئيس للسلطة الوطنية.

---

[1] جميل جمعة سلامة، لنظام الدستوري في فلسطين، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2009م.
[2] راجع المادة (70) من قانون الانتخابات رقم (5) لسنة 2009م.

ثالثاً: فقد الأهلية القانونية وذلك بناء على قرار من المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه:

بالإضافة لما ورد في القانون الأساسي فقد ورد في المادة (5/24) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م على أن المحكمة تختص بما يلي:

1- .... ،2-............... ،3-................ ،4-.......................

5- البت في الطعن بفقدان رئيس السلطة الوطنية الأهلية القانونية وفقاً لأحكام البند (1/ج) من المادة (37) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، ويعتبر قرارها نافذاً من تاريخ مصادقة المجلس التشريعي عليه بأغلبية ثلثي عدد أعضائه.ونحن نرى أن هذا النص يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، إذ لا يعقل ان يحال قرار المحكمة الدستورية للسلطة التشريعية للمصادقة عليه ليصبح نافذا.

ولم يحدد القانون ما هي حالات فقد الأهلية القانونية المقصودة والتي توجب تقديم الطعن، وماهية الإجراءات والأصول المتبعة في ذلك، إلا أن المشرع قد ذكر في قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م حالة مما يجيز الطعن في أهلية الرئيس حيث يكون الطعن في الأهلية القانونية لرئيس السلطة إذا تبين لرئيس هيئة الكسب غير المشروع أو النائب العام وجود شبهات لكسب غير مشروع من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتقدم بطلب تمهيدي إلى المجلس التشريعي والمحكمة الدستورية طالباً البحث في الأهلية القانونية لرئيس السلطة وفقا للأصول الواردة في القانون الأساسي ويتم وقف رئيس السلطة الوطنية عن ممارسة مهام منصبه بمجرد توجيه الاتهام، ويتولى رئيس المجلس التشريعي مهام رئيس السلطة الوطنية مؤقتا لحين الفصل في الاتهام، ويتولى النائب العام إجراءات التحقيق، وتكون محاكمة رئيس السلطة الوطنية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها، وإذا صدر حكم قطعي بإدانته أعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات القانونية الأخرى وذلك وفقاً للمادة (12) من قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م.

وقد نصت المادة (26) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م أنه: (فيما عدا ما نص عليه في هذا الفصل، تسري على قرارات الإحالة والدعاوى والطلبات (التي

تقدم للمحكمة) الأحكام المقررة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م بما لا يتعارض وطبيعة اختصاص المحكمة والأوضاع المقررة أمامها).

مما سبق يتبين لنا أن الطعن أمام المحكمة الدستورية تسري عليه الأحكام القانونية والإجرائية التي تسري على كافة الدعاوى والطلبات والدفوع والطعون المدنية والتجارية أمام المحاكم النظامية في فلسطين ما لم يرد نص خاص في قانون المحكمة، وإزاء عدم ورود نصوص خاصة بالطعن في أهلية رئيس السلطة، فإنه يتبع ما ورد في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، وبالرجوع إلى الأخير فقد نصت المادة (3)من القانون على أنه:

1- لا تقبل دعوى أو طلب أو دفع أو طعن لا يكون لصاحبه مصلحة قائمة فيه يقرها القانون.

2- تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه.

3- إذا لم تتوافر المصلحة وفقاً للفقرتين السابقتين قضت المحكمة من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى.

لا تكفي المصلحة وحدها لقبول الدعوى الدستورية، بل يجب لتوافر الصفة باعتبارها شرطاً لقبولها أمام المحكمة الدستورية العليا، لأن الشخص قد يكون صاحب مصلحة تجيز له رفع الدعوى الدستورية، إلا أنه مع ذلك لا يجوز له مباشرتها لعدم تحقق شرط الصفة[1]. وعليه فإنه يحق لكل ذي صفة ومصلحة التقدم بالطعن إلى المحكمة الدستورية سواء أكان شخصاً معنوياً أم طبيعياً وفقاً للقواعد العامة. وتتجسد إجراءات الطعن أمام المحكمة بتلك التي يجب إتباعها ابتداءً من إيداع لائحة الطعن أمام المحكمة، مروراً بقيدها في سجل المحكمة الدستورية العليا، انتهاء بعرض الملف على المحكمة.[2]

وقد نصت المادة (31) من قانون المحكمة الدستورية على أنه: (لا يجوز مباشرة الإجراءات أمام المحكمة إلا بواسطة ممثل عن هيئة قضايا الدولة، أو بواسطة محام لا تقل

---

[1] فتحي الوحيدي، القضاء الدستوري في فلسطين وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل ومشروع قانون المحكمة الدستورية العليا (دراسة مقارنة)، دار المقداد للطباعة، غزة، 2004م، ص 156.

[2] عمر حمزة التركماني، القضاء الدستوري في فلسطين وفقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة، 2010م، ص 224.

خبرته بالمحاماة عن عشر سنوات متصلة، ويعين رئيس المحكمة محامياً للمدعي الذي يثبت إعساره). وفي التعقيب على هذه المادة فإن المشرع الفلسطيني لم يوفق حين اشترط لمباشرة الإجراءات أمام المحكمة الدستورية أن يكون ذلك بواسطة ممثل عن (هيئة قضايا الدولة) ذلك أنه لا يوجد في التشريعات الفلسطينية حتى لحظة كتابة هذه السطور هيئة تسمى (هيئة قضايا الدولة) حيث أن الجهة المخولة بتمثيل الحكومة أمام المحاكم في جميع القضايا والعرائض والطلبات المرفوعة عليها أو تلك التي ترفعها الحكومة على الغير هي نيابة دعاوى الحكومة التابعة للنيابة العامة[1].

وبعد أن تقرر المحكمة الدستورية العليا فقدان رئيس السلطة الفلسطينية للأهلية القانونية، فإنه يشترط لاعتبار منصب رئيس السلطة شاغراً أن يوافق المجلس التشريعي على ذلك بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

الفرع الثالث: الانتخابات الفرعية لمنصب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية:

إذا شغر منصب الرئيس في أي من الحالات المذكورة أعلاه، يتولى رئيس المجلس التشريعي مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتاً لمدة أقصاها ستون يوماً على أن تجري خلال ستين يوماً من شغور منصب الرئيس انتخابات حرة ومباشرة لانتخاب رئيس جديد وفقاً لأحكام قانون الانتخابات، وتنتهي ولاية الرئيس المؤقت بعد إعلان النتائج النهائية لانتخاب الرئيس الجديد، وفور أداء الرئيس المنتخب اليمين القانونية وفقاً لأحكام القانون الأساسي. وإذا رغب رئيس المجلس التشريعي ترشيح نفسه لانتخابات منصب الرئيس توجب عليه عقد جلسة فور شغور منصب الرئيس وتقديم استقالته من رئاسة المجلس لانتخاب رئيس جديد للمجلس يقوم أيضاً بمهام الرئاسة مؤقتاً، وإذا كانت الفترة المتبقية من فترة رئاسة السلطة الوطنية أكثر من عام، تعتبر فترة الرئاسة للرئيس الجديد هي ما تبقى من مدة الولاية المحددة قانوناً، أما إذا كانت الفترة المتبقية من فترة رئاسة السلطة الوطنية اقل من عام، تعتبر فترة الرئاسة للرئيس الجديد هي عن الفترة المتبقية من الولاية السابقة، ولفترة رئاسية جديدة لمدة أربع سنوات على أن تجري انتخابات عامة للمجلس التشريعي في موعدها لتواكب فترة الرئاسة الجديدة، وتكون لنفس الفترة.[2]

---

[1] عمر حمزة التركماني، مرجع سابق، ص 226.
[2] راجع: المادة (97) من القانون رقم (9) لسنة 2005بشأن الانتخابات.

وتجري الدعوة لإجراء انتخابات فرعية لمنصب الرئيس بمرسوم رئاسي يصدره الرئيس المؤقت (رئيس المجلس) وتجرى الانتخابات الفرعية لمنصب الرئيس خلال ستين يوماً من تاريخ شغور منصبه، وفقاً لأحكام قانون الانتخابات لانتخاب الرئيس وتعتمد جداول الناخبين النهائية التي تم إعدادها بموجب أحكام قانون الانتخابات لغايات إجراء الانتخابات الفرعية ويشترط في ذلك أن يتم تحديثها بالنسبة لحالات الوفاة وبلوغ السن القانونية لأهلية الانتخاب والترشيح وتغيير محل الإقامة.[1]

المطلب الرابع

سلطات وصلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

قرر القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م –تمشياً مع النظام البرلماني – جعل مباشرة الاختصاصات التنفيذية والإدارية بواسطة مجلس الوزراء.

ونصت على ذلك المادة (63) من القانون الأساسي بقولها: (مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء)، كما تطلبت المادة (46) من القانون الأساسي أن يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في القانون الأساسي.

وتبعاً لذلك، فإن رئيس السلطة غير مسئول سياسياً، في حين تقع المسئولية الجماعية على الوزارة ويسأل كل وزير عن أعمال وزارته[2]،طبقاً للمادة (74) من القانون الأساسي.

إلا أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م قد نص على مجموعة من اختصاصات وسلطات رئيس السلطة الوطنية، بجانب ما له من صلاحيات بموجب التشريعات العادية، وهذه الاختصاصات والصلاحيات منها ما هو تنفيذي ومنها ما هو تشريعي ومنها ما هو قضائي وهو ما سنتناوله بالبحث في هذه الفروع:

---

[1] راجع: المادة (98) من القانون رقم (9) لسنة 2005بشأن الانتخابات.
[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 658.

الفرع الأول: الصلاحيات التنفيذية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية:

اهتم المشرع الفلسطيني بإضفاء الاحترام الواجب على مركز رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية باعتباره رئيساً للدولة العتيدة، ورمز وحدة الوطن، والأمين على الوطن ومقدساته، والشعب الفلسطيني وتراثه القومي، وأنه المناط به احترام النظام الدستوري والقانون، وهو من يرعى المصالح الشعب الفلسطيني[1].

ولقد تضمن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م عدة سلطات تنفيذية لرئيس السلطة، يمارس بعضها منفرداً، في حين يباشر بقية هذه السلطات عن طريق الحكومة (مجلس الوزراء).

أولاً:- صلاحيات رئيس السلطة في المجال السياسي:

أ. **تسمية رئيس الحكومة** : مما لاريب فيه أن قيام رئيس السلطة الوطنية بإصدار المرسوم الخاص بتحديد اسم رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة بصفة منفردة هو أمر منطقي يتوافق مع الواقع العملي من ناحية، وتطبيقاً لما جرى عليه العمل في غالبية دول النظام البرلماني –التي مال المشرع الفلسطيني إلى الأخذ به بعد التعديل الدستوري عام 2003 – من ناحية أخرى.

فالواقع العملي يتطلب أن يقوم رئيس السلطة الوطنية بتحديد اسم رئيس الوزراء الجديد. وفي هذه الحالة يصدر الرئيس القرار أو المرسوم الخاص بتسميته ويوقع عليه بمفرده، لأنه لا يوجد رئيس وزراء يقوم بالتوقيع بجوار توقيعه، حيث يكون المنصب خالياً في هذه اللحظة، ومن ناحية ثانية، فإن العمل يجري في دول النظام البرلماني على قيام الرئيس بتحديد الشخص الذي تسند إليه رئاسة الوزارة، وعادة ما يكون زعيم حزب الأغلبية، أو شخص يتمتع بتأييد الأغلبية البرلمانية[2].

[1]نصت المادة (35) من القانون الأساسي الفلسطيني على أن: (يؤدى الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه اليمين التالية أمام المجلس التشريعي بحضور رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن ومقدساته، وللشعب وتراثه القومي، وأن احترم النظام الدستوري والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة، والله على ما أقول شهيد).

[2]عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 669.

ولم يقيد القانون الأساسي رئيس السلطة في اختيار شخص رئيس الحكومة حيث يتمتع رئيس السلطة إزاء ذلك بالسلطة التقديرية. ووفقاً للمادة (45) من القانون الأساسي[1] فإن رئيس السلطة غير مكبل قانوناً باختيار رئيس الوزراء من الحزب صاحب العدد الأكبر من مقاعد المجلس التشريعي إذ أن المهم هو قدرة رئيس الوزراء على كسب ثقة أغلبية أعضاء المجلس[2]، وذلك على عكس ما قضى به الدستور اللبناني إذ قيد سلطة رئيس الجمهورية في اختيار شخص رئيس الحكومة المكلف بتشكيلها، وجعل تحديد اسمه على أساس التشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى نتائج الاستشارات النيابية التي تكون ملزمة لرئيس الجمهورية وبذلك لم تعد تسمية رئيس الحكومة مسألة تقديرية لرئيس الجمهورية[3].

ولا يقتصر دور رئيس السلطة على اختيار رئيس الوزراء في بداية أول دورة تشريعية تالية للانتخابات العامة، بليبقى الحق لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في تقديم بديل حال قيام المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه بحجب الثقة عن رئيس الوزراء، أو عنه وأعضاء حكومته مجتمعين خلال مهلة أقصاها أسبوعان تبدأ من تاريخ حجب الثقة، ويخضع رئيس الوزراء الجديد للأحكام المنصوص عليها بشأن تشكيل الحكومة ونيل الثقة وغيرها وفقاً للمادة (79) من القانون الأساسي[4].

ب. إقالة رئيس الحكومة أو قبول استقالته: لرئيس السلطة الوطنية أن يقيل رئيس الوزراء أو أن يقبل استقالته حسب المادة (45) من القانون الأساسي الفلسطيني، وفي حال إقالة رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية فتعتبر الحكومة مستقيلة وفقاً للمادة (6/83) من القانون الأساسي، ويعاد تشكيلهاوفقاً للأصول.

---

[1] المادة (45) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 نصت على أن: (يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد).

[2] احمد أبو دية، أ. جهاد حرب، الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني" السلطة التنفيذية: مؤسسة الرئاسة "، مؤسسة مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، غزة ، 2006م، ص 5، تقرير منشور على شبكة الانترنت ، موقع الائتلاف من أجل النزاهة و الشفافية أمان ،على الرابط الالكتروني التالي:

http://www.aman-palestine.org/PublicReports.htm

[3] وهذا ما نصت عليه الفقرة (2) من المادة (53) المعدلة من الدستور اللبناني بقولها: (يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها).

[4] تنص المادة (1/79) على أن: (عند قيام المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه بحجب الثقة عن رئيس الوزراء، أو عنه وعن أعضاء حكومته مجتمعين يقدم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بديلاً خلال مهلة أقصاها أسبوعان تبدأ من تاريخ حجب الثقة، ويخضع رئيس الوزراء الجديد لأحكام هذا الباب).

ج. دعوة مجلس الوزراء للانعقاد: لرئيس السلطة أن يطلب من رئيس الوزراء دعوة مجلس الوزراء للانعقاد[1]، ولا يوجد في القانون ما يمنع رئيس السلطة الوطنية من حضور جلسات مجلس الوزراءوقد جرى العرف الدستوري في فلسطين على أن يحضر الرئيس هذه الجلسات، ولكن شريطة ألا يكون له حق التصويت أو المشاركة في النصاب وهو ما يفهم من المادة (3) من قرار مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2003م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء التي تنص على أن: (حضور جلسات مجلس الوزراء حق للرئيس وللوزراء بما فيهم الأمين العام ورئيس الديوان فقط، ويجوز لرئيس الوزراء دعوة أشخاص آخرين للمشاركة في جلسات معينة عند بحث مواضيع محددة دون أن يكون لهؤلاء حق التصويت أو المشاركة في النصاب).

د- إعلان حالة الطوارئ: لقد كانت الأحكام التي تنظم حالات الطوارئ المعمول بها في فلسطين أحكام أنظمة الدفاع (الطوارئ) الانتدابية لعام 1945م، والتي ألغيت بموجب أحكام الباب السابع من القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002م، وبموجب القانون يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية، و يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه على أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية، ويكون للمجلس التشريعي الحق في أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن[2].

ثانيا :صلاحيات رئيس السلطة في مجال الخدمة المدنية:

تعيين كبار موظفي الدولة من محافظين ورؤساء سلطات ورؤساء دواوين ورؤساء هيئات وأعضاء لجنة الانتخابات المركزية إضافة إلى تعيين موظفي الفئة العليا.

ثالثا :صلاحيات رئيس السلطة المتعلقة بالمجال الأمني:

[1] راجع: المادة (45) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، والمادة (68) من القانون الأساسي الفلسطيني.
[2] راجع: المادة (110) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

أ–رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية.[1]وهو الذي يعين القائد العام لقوات الأمن الفلسطينية وكذلك مدير عام الأمن الداخلي ومدير إدارة شئون الضباط وهو الذي يصدق على منح الأوسمة والرتب العسكرية.

ب– تتبع المخابرات بوصفها هيئة أمنية نظامية لرئيس السلطة الوطنية والتي تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها وفقاً لأحكام القانون برئاسة رئيسها وتحت قيادته وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة.[2]

ج–تعيين رئيس المخابرات وبدرجة وزير[3]، وتعيين نائب رئيس المخابرات وبتنسيب من رئيس المخابرات.[4]

رابعا– صلاحيات رئيس السلطة في المجال المالي:

أ. يكون زيادة رأس مال سلطة النقد بقرار يتخذه رئيس السلطة الوطنية بناء على توصيةمجلس إدارة سلطة النقد.[5]

ب. موافقة رئيس السلطةالوطنية على التوزيع الإلزامي للأرباح المذكورة في المواد من (8 – 12) من قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية إذا رأت سلطة النقد من واقع ميزانيتها.

ج. يحدد الراتب والحقوق المالية الأخرى لمحافظ سلطة النقد ونائبه وبالإضافة إلى مكافآتأعضاء المجلس بقرار من رئيس السلطة الوطنية.[6]

د. لسلطة النقد بمقتضى اتفاقاتخاصة تكون السلطة الوطنية طرفاً فيها وبقرار من رئيس السلطة الوطنية أنتساهم في رأس مال أية مؤسسة مصرفية أو مالية تؤسس خارج فلسطين أن لا تزيدمجموع مساهمات سلطة النقد على (25%) من حساب رأس المال والاحتياطي العام[7].

هـ. تحديد الراتب والحقوق المالية الأخرى لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية ومصادقة المجلس التشريعي.[8]

---

[1]المادة (39) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

[2]راجع: المادة (2) من قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005م.

[3]راجع: المادة (4) من قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005م، و المادة (14) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005م.

[4]راجع: المادة (6) من قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005م، والمادة (15) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005م.

[5]راجع المادة (14) من القانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية.

[6]راجع المادة (19/أ) من القانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية.

[7]راجع المادة (3/62) من القانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية.

[8]راجع: المادة (3/10) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2005م.

خامسا- صلاحيات رئيس السلطة في تشكيل مجالس متخصصة:

أ. تأسيس مجلس البحث العلمي لمساعدة وزارة التربية والتعليم العالي في رسم سياستها بهذا الشأن بتنسيب من وزير التربية والتعليم العالي، وكذلك تشكيل المجالس الإستشارية للجامعات والكليات الحكومية.[1]

ب. تشكيل المجلس الاستشاري للإحصاءات بناء على تنسيب من مجلس الوزراء وفقاً لنظام خاص.[2]

ج. تشكيل المجلس الأعلى للمرور وإقرار نظام عمله بناء على اقتراح وزير النقل والمواصلات ولا تكون قراراته ملزمة إلا بعد اعتمادها من رئيس السلطة الوطنية.[3]

د. ترؤس مجلس المياه الوطني، وتولي أمانة سر المجلس، واختيار وتعيين ممثلي القطاع الأهلي.[4]

هـ. ترؤس مجلس الطاقة الوطني، وتعيين أربعة من أعضاؤه لمدة سنتين قابلتين للتجديد بموجب المادة (7) من القانون رقم (12) لسنة 1995م بشأن إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية.

سادسا- صلاحيات رئيس السلطة في مجال الإحصاءات العامة:

إصدار قرار التعداد للسكان والمساكن والتعداد الزراعي الذي يصدر عن رئيس السلطة الوطنية[5]، وتحديد موعد إجراء التعداد العام للسكان والمساكن وموعد إجراء التعداد الزراعي وفق أحكام القرار الخاص بالتعداد.[6]

سابعا- صلاحيات رئيس السلطة في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية:

---

[1] راجع المادة (22) من القانون رقم (11) لسنة 1998م بشأن التعليم العالي.

[2] راجع المادة (11) من القانــون رقم (4) لسنة 2000م بشأن الإحصاءات العامة.

[3] راجع المادة (118) من قانــون المــرور رقم (5) لسنة 2000م.

[4] راجع المادة (8) من قانــون المياه رقم (3) لسنة 2002م.

[5] راجع المادة (5/3) من القانــون رقم (4) لسنة 2000م بشأن الإحصاءات العامة.

[6] راجع المادة (1/15) من القانــون رقم (4) لسنة 2000م بشأن الإحصاءات العامة.

أ. **مسئولية رئيس الوزراء أمام رئيس السلطة الوطنية.**

رئيس الوزراء مسئول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته[1]، لذا فقد قررت المادة (45) بأن لرئيس السلطة الحق في إقالة رئيس الوزراء.

ب. **الرقابة على سلطة النقد:**

1. تقدم سلطة النقد كل ثلاثة أشهر إلى رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء تقريراً مفصلاً عن أعمالها ونشاطاتها وعن الوضع النقدي والمصرفي فيفلسطين، كما تقدم سلطة النقد وخلال ثلاثة أشهر من نهاية كل سنة ماليةتقريراً موجزاً عن أعمالها خلال تلك السنة بالإضافة إلى الميزانية السنوية العامة وحساب الأرباح والخسائر والقوائم المالية الأخرى مصدقاً من المدققالخارجي[2].
2. على سلطة النقد أن تقدم إلى كل من رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء في غضون ثلاثة أشهر من نهاية كمل سنة مالية ما يلي:[3]

- نسخة عنبياناتها المالية المعتمدة من المدققين الخارجيين المعتمدين.
- تقريراً عنعملياتها ونشاطاتها خلال تلك السنة.

3. تقدم سلطة النقد إلى رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء تقريراًسنوياً خلال شهر من انتهاء كل سنة مالية يتضمن على الأقل ما يلي[4]:

- تصوراًوشرحاً للسياسات العامة والبرامج التي ستتبناها سلطة النقد على المدى نصفالسنوي والسنوي لتحقيق أهدافها.
- تصوراً للمبادئ والأسس التي تنوي سلطة النقد إتباعها في إقرار وتنفيذ سياستها العامة على مدى السنتين التاليتين،أو خلال فترة أطول من ذلك ، حسبما تقرره سلطة النقد.
- استعراضاً وتقويماًلأعمال سلطة النقد وإنجازاتها خلال الفترة التي تلي آخر تقرير.

4. يكون مجلس إدارة سلطة النقد مسئولاً أمامرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.[5]

---

[1] المادة (1/74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

[2] المادة (39) من القانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية.

[3] راجع المادة (66/أ) من القانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية.

[4] راجع المادة (67) من القانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية.

[5] المادة (17/ ب) من قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية.

5. يقدم مدقق الحسابات الخارجي المعين لتدقيقحسابات سلطة النقد تقريره لرئيس السلطة الوطنيةومجلس الوزراء.[1]

ج. الرقابة على الأداء المالي والإداري من خلال ديوان الرقابة المالية والإدارية:

1. يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بمراقبة إيرادات ونفقات الوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية والصناديق الخاصة وطرق تحصيلها وصرفها وعليه تقديم تقرير سنوي شامل للرئيس والمجلس التشريعي تتضمن جميع الملاحظات والآراء والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها.[2]

2. يكون ديوان الرقابة المالية والإدارية مسئولاً أمام رئيس السلطة الوطنية وأمام المجلس التشريعي، ويتولى المهام والصلاحيات المناطة به وفقا لأحكام القانون[3]، ويقدم رئيس الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء تقريرا سنويا أو عند الطلب عن أعماله وملاحظاته وعليه أن يزود رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء بأية بيانات أو معلومات أو دراسات أو أبحاث يطلبونها منه والقيام بأي عمل آخر يعهد به إليه من أي منهم، وينشر التقرير السنوي في الجريدة الرسمية.[4]

3. يرفع رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية تقارير ربع سنوية أو عند الطلب متضمنة نتيجة تحرياته ودراساته وأبحاثه ومقترحاته والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها والملاحظات والتوصيات بشأنها إلى رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم بشأنها.[5]

ثامنا. الرقابة فيما يتعلق بحقوق الإنسان:

تقدم الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني[6].

[1]راجع المادة (32) من قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية.

[2]المادة (18) من قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية.

[3]المادة (7) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2005م.
[4]المادة (8) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2005م.
[5]المادة (26) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2005م.
[6]راجع المادة (31) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

تاسعا .الرقابة على تقرير لجنة الانتخابات المركزية:

بعد انتهاء الانتخابات تقوم لجنة الانتخابات المركزية بنشر تقرير مالي وإداري عن نشاطاتها وذلك خلال مدة ثلاثة أشهر من إعلان النتائج النهائية للانتخابات، وتقدم نسخة منه لرئيس السلطة وللمجلس التشريعي.[1]

الفرع الثاني : الصلاحيات التشريعية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية:

أولا :إصدار الأنظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذ بعض القوانين:

أ. تصدر الأنظمةوالتعليمات المتعلقة بترخيص ممارسة الأعمال المصرفية وتسجيل المصارف المرخص لها بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس إدارة سلطة النقد وتنشرفي الجريدة الرسمية.[2]

ب. يضع مجلس إدارة سلطة النقد الأنظمة والقرارات اللازمة لتطبيق أحكام قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية وتصدر بقرار من رئيس السلطة الوطنية وتنشر في الجريدة الرسمية.[3]

ج. إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام قانون المصارف رقم (2) لسنة 2002م.[4]

د. إصدار اللائحة التنفيذية لقانون المخابرات والأنظمة اللازمة لعمل المخابرات بعد إعدادها من رئيسها.[5]

ثانياً: إصدار ونشر القوانين بعد سنها من المجلس التشريعي:

الإصدار هو عبارة عن أمر من الرئيس بوضع القانون المصدق عليه موضع التطبيق[6]، أما النشر فهو عمل مادي يقصد به إعلان القانون وإبلاغ الكافة به وبالتاريخ الذي يبدأ نفاذه فيه، ويتم ذلك في الجريدة الرسمية للدولة.[7]

---

[1] راجع المادة (23) من قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005م.

[2] راجع المادة (40) من قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية.

[3] المادة (73) من قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية.

[4] راجع: المادة (79) من قانون المصارف رقم (2) لسنة 2002م.

[5] راجع: المادة (36) من قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005م.

[6] جمال محمود أبو كميل، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية، رسالة ماجيستير، جامعة الأزهر، غزة، 2012، ص 46، نقلاً عن: د.أحمد الموافي، مبادئ القانون الدستوري الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004م، ص 204.

[7] د.عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 662.

ويصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنشر فوراً في الجريدة الرسمية.[1]

وإذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه أعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.[2]

ثالثاً : إصدار رئيس السلطة الوطنية لقرارات لها قوة القانون:

لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون.[3]

وبذلك يكون القانون الأساسي قد قيد إصدار القرارات بقانون بقيدين هما:

أ. **قيد زمني:** وهو اشتراط غيبة المجلس التشريعي وفي غير أدوار انعقاده، فإذا صدرت قرارات بقوانين حال كان المجلس قائماً كانت هذه القرارات بقوانين منعدمة لصدورها من غير جهة إختصاص، وجاز الطعن فيها أمام المحكمة الدستورية.

ب. **قيد موضوعي:** وهو ما عبر عنه المشرع بقوله: (حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير)، ويعود تقدير ذلك للسلطة التنفيذية التي هي أكثر قرباً من الواقع، واشد ملامسة للمجتمع وتفاعل مع قضاياه، وهي الأقدر على الموازنة نظراً لحرصها الشديد على المصلحة العامة.

وتتمتع هذه القرارات بقوة القانون فتستطيع إلغاء أو تعديل أي قانون من القوانين العادية ولكن من ناحية أخرى لا تملك ما تملكه القوانين فلا تستطيع مخالفة القانون الأساسي فهذا منطقي لأن القرارات بقانون ليس لها إلا قوة القانون فلا تملك بداهة ما لا يملكه القانون.[4]

---

[1] المادة (1/41) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

[2] المادة (2/41) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

[3] المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

[4] جمال محمود ابو كميل، مرجع سابق، ص 65، نقلاً عن محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص274، محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحاكم في استنباط التشريع شرعاً ووضعاً، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، بدون سنة

الفرع الثالث: الصلاحيات القضائية لرئيس السلطة الوطنية:

أولاً: العفو الخاص: ويراد به رفع العقوبة المحكوم بها عن فرد معين أو أفراد معينين رفعاً كلياً أو جزئياً دون أن يمحو هذا العفو الخاص صفة الجريمة أو يزيل الوصف الجرمي للفعل المرتكب[1]، ويجوز لرئيس السلطة الوطنية الإفراج عن بعض النزلاء في المناسبات الوطنية أو الدينية ويتم الإفراج في الوقت المحدد بقرار العفو.[2]

ثانياً:المصادقة على أحكام الإعدام: متى صار حكم الإعدام نهائياً وجب على وزير العدل رفع أوراق الدعوى فوراً إلى رئيس الدولة[3]، ولا يجوز تنفيذ حكم الإعدام إلا بعد مصادقة رئيس الدولة عليه.[4]

الفرع الرابع : الاختصاصات المتعلقة بالقضاء والنيابة العامة:

أ. تشكيل مجلس القضاء الأعلى الانتقالي خلال شهر من تاريخ نشر قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م في الجريدة الرسمية بناء على تنسيب من وزير العدل.[5]

ب. إعارة القضاة إلى الحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتنسيب من مجلس القضاء الأعلى.[6]

ج. يؤدي النائب العام اليمين أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بحضور وزير العدل[7].

د. يكون أداء اليمين من رئيس المحكمة العليا أمام رئيس الدولة، ويكون أداء اليمين لباقي القضاة أمام مجلس القضاء الأعلى.[8]

هـ. يصدر بتنفيذ القرارات الصادرة بعزل القضاة (متى صارت نهائية) مرسوم من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ويعتبر العزل نافذا من تاريخ صدور هذا القرار.[1]

نشر، ص211، محمد السناري، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998م، ص535، حسين عثمان عثمان، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005م، ص109.

[1] محمد جمال مطلق الذنيبات، مرجع سابق، ص 258.

[2] المادة (48) من القانون رقم (6) لسنة 1998م بشأن مراكز الإصلاح والتأهيل " السجون ".

[3] المادة (408) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م.

[4] المادة (409) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م.

[5] راجع: المادة (3/55) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

[6] راجع: المادة (26) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

[7] المادة (2/64) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

[8] المادة (3/21) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

و. يكون شغل الوظائف القضائية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى.[2]

ز. الإعلان عن تشكيل محكمة قضايا الانتخابات بمرسوم رئاسي بتنسيب من مجلس القضاء الأعلى.[3]

ح. التشكيل الأول للمحكمة الدستورية العليا بتعيين رئيس المحكمة وقضاتها بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل.[4]

ط. تعيين رئيس وقضاة المحكمة الدستورية العليا بناء على تنسيب من الجمعية العامة للمحكمة.[5]

ي. يؤدي رئيس المحكمة الدستورية ونائبه وقضاتها اليمين القانونية أمام رئيس السلطة الوطنية قبل مباشرة أعمالهم بحضور كل من رئيس المجلس التشريعي ورئيس مجلس القضاء الأعلى.[6]

ك. القضاء العسكري هيئة قضائية عسكرية لا سلطان لأحد عليها تتبع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ويتبع هذه الهيئة محاكم عسكرية ونيابة عسكرية، وفروع أخرى وفقاً لأحكام القانون والأنظمة العسكرية.[7]

إحالة رئيس الحكومة إلى التحقيق:

أ. لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون.[8]

ب. لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم الكسب غير المشروع أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقا لأحكام القانون.[9]

---

[1] المادة (3/55) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
[2] راجع: المادة (18) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
[3] راجع: المادة (29) من قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005م.
[4] راجع: المادة (1/5) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[5] راجع: المادة (2/5) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[6] راجع: المادة (7) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[7] المادة (21) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[8] المادة (1/75) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
[9] المادة (1/13) من قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م.

الفرع الخامس : صلاحيات رئيس السلطة الوطنية في المجال الدبلوماسي والسياسة الخارجية:

1. يعين رئيس السلطة الوطنية ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية.[1]
2. استحداث البعثات الفلسطينية أو إغلاقها بناءً على تنسيب من وزير الشئون الخارجية.[2]
3. تعيين سفراء السلطة الفلسطينية وتسميتهم ونقلهم وإعادتهم للمقر بناءً على تنسيب من وزير الشئون الخارجية.[3]
4. يؤدي السفراء المكلفون برئاسة بعثة في الخارج عند تعيينهم لأول مرة لرئاسة بعثة في الخارج أمام الرئيس وبحضور وزير الشئون الخارجية اليمين القانونية.[4]
5. الموافقة على تمديد خدمة السفراء الذين أحيلوا إلى التقاعد استثنائياً سنة واحدة قابلة للتجديد بناءً على تنسيب من وزير الشئون الخارجية وبحد أقصى خمس سنوات.[5]
6. تفويض أيّ شخص من غير موظفي السلك القيام بأعمال وظيفة دبلوماسية بصفة مؤقتة أو بأداء مهمة خاصة، بناء على تنسب من وزير الشئون الخارجية، ويمنح في هذه الحالة لقب سفير فوق العادة مفوض، ويحدد القرار الرئاسي المكافأة التي تمنح له.[6]
7. تعيين قناصل فخريين في بعض البلاد التي يكون لفلسطين مصالح فيها، ويكون لهم نفس اختصاصات أعضاء بعثات التمثيل القنصلي، بناء على تنسيب من وزير الشئون الخارجية، وإسناد رعاية المصالح الفلسطينية في بلد أو أكثر إلى الممثل القنصلي لبلد صديق عند الضرورة، بناء على اقتراح من الوزير.[7]
8. المصادقة على كافة القرارات الرئاسية المنصوص عليها في قانون السلك الدبلوماسي إلى حين ممارسة السيادة في دولة فلسطين.[8]
9. لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في حالات خاصة منح جواز السفر الدبلوماسي (VIP) لأي شخص آخر من غير المنصوص عليهم في المادة (2) من نظام منح جواز السفر الدبلوماسي (VIP) وله استرداده في أي وقت.[9]

---

[1] المادة (40) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
[2] المادة (2) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005م.

[3] راجع: المادة (7/أ) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005م.
[4] راجع: المادة (9) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005م.
[5] راجع: المادة (22) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005م.
[6] راجع: المادة (34) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005م.
[7] راجع: المادة (38) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005م.
[8] راجع: المادة (41) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005م.
[9] راجع: المادة (3) من نظام منح جوازات السفر الفلسطيني (VIP) الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (244) لسنة 2005م.

.10

الفرع السادس: الذمة المالية لرئيس السلطة الوطنية[1]:

يقدم رئيس السلطة الوطنية إقرارا بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده مفصلا فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات واسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقا وسريا لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة عند الاقتضاء وفي الحدود التي يسمح بها القانون.

ولا يجوز لرئيس السلطة الوطنية أن يشتري أو يستأجر أو يبيع أو يمنح أو يهدي شيئا من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة رئاسته أن يكون عضوا في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتبا آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للرئيس ومخصصاته.

المبحث الثاني

مجلس الوزراء (الحكومة)

يقوم النظام البرلماني على أساس الفصل بين منصبي رئيس الدولة ورئاسة الحكومة، حيث يكون رئيس الدولة غير مسئول، في حين تقع المسئولية السياسية الكاملة على عاتق الوزارة التي تكون مسئولة بشكل تضامني بين أعضاءها.[2]

وقد مال المشرع الفلسطيني إلى الأخذ بهذا الركن من أركان النظام البرلماني، حيث جعل السلطة التنفيذية مكونة من رئيس السلطة الوطنية الذي هو رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير في نفس الوقت، ومن الوزارة التي تتألف من رئيس الوزراء والوزراء الذين يضمهم مجلس

[1] المادة (11) من قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م.
[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 607.

الوزراء الذي يتولى وضع السياسة العامة للبلاد، وينسق بين أعمال الوزارات المختلفة من أجل وحدة العمل الوزاري وفعاليته.

فالوزارة كهيئة جماعية هي التي تقرر السياسة العامة للدولة وتعمل على تحقيق الانسجام بين عمل الوزارات المختلفة ضماناً لوحدة العمل الإداري فهي ليست تابعاً أو أداة في يد سلطة سياسية أخرى وليست كما هو الشأن في النظم الرئاسية خاضعة لرئيس الدولة.[1]

وفضلاً عن ذلك، أن كل وزير يعتبر الرئيس الأعلى لوزارته، إليه ترجع سلطة اتخاذ ما يلزم من قرارات لتنفيذ سياستها في إطار السياسة العامة للدولة، ويتولى الوزير أيضاً مهمة تطبيق جميع القوانين واللوائح التي المتعلقة بشئون وزارته ولذلك سنرى أن من الممكن مساءلة الوزير فردياً عن السياسة التي تتبعها وزارته.

وعلى ذلك ولما كانت الوزارة هي صاحبة السلطة التنفيذية، فإن الرئيس لا يستطيع أن يملي على البلاد اتجاهات لا توافق عليها الوزارة على اعتبار أنه لا يستطيع أن ينفرد بسلطة التقرير في أي أمر من الأمور العامة[2]، ما لم ينص القانون الأساسي على خلاف ذلك.

وقد أفرد المشرع الفلسطيني المواد من 63 – 83 من الباب الخامس في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 للحديث عن مجلس الوزراء، والأحكام الدستورية التي تبين كيفية اختيار رئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء، وإقالته واستقالته، وسلطاته وصلاحياته، وعلاقته بالمؤسسات الدستورية الأخرى ومسئوليته أمامها، وغير ذلك من المسائل وهو ما سوف نتناوله بالشرح في المطالب التالية:

المطلب الأول

تشكيل مجلس الوزراء

لقد نص القانون الأساسي الأول للسلطة الفلسطينية لعام 2002م في المادة (62) منه على أنه: (يعين رئيس السلطة الوطنية الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالاتهم ويرأس اجتماعات مجلس الوزراء) وهو ما يفهم منه أن النظام السياسي والدستوري في فلسطين في بدايته كان نظاماً رئاسياً

[1] حسين عثمان عثمان، مرجع سابق، ص 161.
[2] حسين عثمان عثمان، مرجع سابق، ص 161.

ومن هذا المنطلق فقد نصت المادة (63) على أن :(يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي). فمجلس الوزراء ليس مؤسسة مستقلة عن الرئيس كما هو الحال في النظم البرلمانية بل هو مؤسسة تتبع الرئيس المنتخب مثل الأنظمة الرئاسية، والرئيس هو الذي يترأس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون أمامه كل في حدود اختصاص وزارته، والمجلس مسئول بدوره مسئولية تضامنية أمام المجلس التشريعي ويؤدون اليمين أمامه قبل مباشرة أعمالهم[1]، وذلك كما مر معنا سابقاً.

ولقد تشكل مجلس الوزراء الفلسطيني وفقاً للقانون الأساسي لعام 2002م من عدد لا يزيد عن (19) وزير على أن يحدد في قرار تعيينهم الوزارات المسندة لكل واحد منهم[2]

وقد استمر الوضع كذلك إلى أن تم إصدار القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م الذي تم بموجبه استحداث منصب رئيس الوزراء والفصل بينه وبين منصب رئيس السلطة لدرجة أنه قد تم تقسيم الباب الرابع الخاص بالسلطة التنفيذية في القانون الأساسي 2002 إلى بابين الأول خاص برئيس السلطة الفلسطينية (الباب الثالث في قانون 2003)وكأنه ليس جزءً من السلطة التنفيذية، والثاني (الباب الخامس) خاص بالسلطة التنفيذية التي سماها (مجلس الوزراء) والذي سنتحدث عن تشكيله في البنود التالية:

الفرع الأول : عدد أعضاء مجلس الوزراء:

يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء لا يتجاوز أربعة وعشرين وزيراً ويحدد في قرار التعيين الوزارة التي تسند إلى كل وزير[3]، ولقد كانت آخر حكومة فلسطينية قد نالت الثقة بها من المجلس التشريعي الفلسطيني هي الحكومة العاشرة التي تميزت بأنها أول حكومة وحدة وطنية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية والتي كان يترأسها إسماعيل هنية وكانت تتكون من 24 وزيراً.

الفرع الثاني : نيل الثقة الدستورية:

[1]جميل جمعة سلامة، النظام الدستوري في فلسطين، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، القاهرة، 2009، ص267.
[2]راجع: المادة (65) من القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002م.
[3]المادة (64) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

لا يمارس رئيس الوزراء مهامه إلا بعد نيل الثقة من المجلس التشريعي الفلسطيني، و لا يكون رئيساً شرعياً للحكومة إلا بعد أن يمنح المجلس التشريعي حكومته الثقة اللازمة لأداء مهامها، أما قبلئذٍ فإنه لا يمارس إلا صلاحيات (رئيس الوزراء المكلف)، ووفقاً للمادة (65) من القانون الأساسي فإن رئيس الوزراء يتولى تشكيل حكومته خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ اختياره، وله الحق في مهلة أخرى أقصاها أسبوعان آخران فقط، وقد أعطى المشرع هذه المدة لتمكين رئيس الوزراء الفرصة الكافية واللازمة لإجراء المشاورات النيابية والسياسية مع مختلف الكتل النيابية بالمجلس التشريعي والأحزاب السياسية في المجتمع الفلسطيني، وذلك لإعداد التشكيلة الوزارية التي سيعرضها على المجلس التشريعي بعد التشكيل.

وفور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاء من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب.[1]

ولا يملك رئيس السلطة الوطنية الاعتراض على أي من أعضاء التشكيلة الحكومية المرشحة لنيل الثقة، فالقانون واضح في أحقية رئيس الوزراء في اختيار أعضاء حكومته[2]، كما أن القانون لم يصرح بأحقية الرئيس على الاعتراض على أي من الوزراء الذي يختارهم رئيس الوزراء المكلف، إلا أن الواقع العملي ومن ناحية واقعية يدعو إلى القول بأن للرئيس أن يتعرض على أي من الوزراء المرشحين وذلك بواسطة أي من نواب حزبه في المجلس التشريعي الذين لهم حجب الثقة عن الوزير غير المرغوب فيه، وغالباً ما يلجأ رئيس الوزراء المكلف إلى اختيار الوزراء الذي يثق بأنهم سينالون ثقة المجلس التشريعي بناءً على المشاورات والمباحثات النيابية والسياسية التي يكون قد أجراها.

---

[1] المادة (1/66) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

[2] تنص المادة (1/68) من القانون الأساسي الفلسطيني على أنه:
يمارس رئيس الوزراء ما يلي:
1- تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو أو ملء الشاغر فيه. 2.........3.........4............ إلخ.

ويتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك، وتمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي[1]، والأغلبية المطلقة وكما هو معروف هي النصف + واحد.

وإذا أخفق رئيس الوزراء المكلف في تشكيل حكومته خلال الأجل المذكور – خمسة أسابيع كحد أقصى – أو لم يحصل على ثقة المجلس التشريعي وجب على رئيس السلطة الوطنية استبداله بآخر خلال أسبوعين من تاريخ إخفاقه أو من تاريخ جلسة الثقة حسب مقتضى الحال، وتنطبق على رئيس الوزراء الجديد الأحكام السابقة[2]، وذلك باعتبار أنه إن لم يقر المجلس التشكيلة الوزارية بمجموعها أو جزءً منها يعتبر ذلك حجباً للثقة وعلى رئيس الوزراء تقديم بديل عن الوزير الذي لم ينل الثقة للجلسة التالية في أجل لا يتعدى أسبوعين من تاريخ الجلسة الأولى وذلك وفقاً للمادة (79) من القانون الأساسي .

الفرع الثالث : أداء اليمين الدستورية:

بعد الحصول على الثقة بهم وقبل مباشرة أعمالهم يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة (35) من القانون الأساسي.[4][3]

ولا يقتصر الأمر على أداء رئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء اليمين الدستورية بعد نيل الثقة بهم لأول مرة أمام المجلس التشريعي، بل إن أداء اليمين الدستورية ينطبق أيضاً في

---

[1] المادة (66/2-3) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
[2] راجع: المادة (65) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
[3] المادة (67) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
[4] تنص المادة (35) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على أن: يؤدى الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه اليمين التالية أمام المجلس التشريعي بحضور رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن ومقدساته، وللشعب وتراثه القومي، وأن احترم النظام الدستوري والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة، والله على ما أقول شهيد).

حال إضافة أي وزراء جديد للتشكيلة الحكومية لدى إجراء أي تعديل وزاري، حيث يؤدي الوزير الجديد اليمين الدستورية بنفس الكيفية المنصوص عليها في الفقرة السابقة.

الفرع الرابع : التعديل الوزاري:

يقصد بالتعديل الوزاري أية إضافة أو تغيير يطال حقيبة وزارية أو وزيراً أو أكثر من أعضاء مجلس الوزراء ما دام لم يبلغ ثلث عددهم[1]، و أية إضافة أو تغيير أو شغور أو إقالة تشمل ثلث عدد أعضاء مجلس الوزراء على الأقل فإن الحكومة تعتبر مستقيلة ويعاد تشكيلها وفقاً للأصول[2].

ففي حال نيل الحكومة ثقة المجلس التشريعي ورغب رئيسها في إجراء أي تعديل وزاري عليها لابد أن يمر هذا التعديل أياً كان سببه بالمجلس التشريعي لينال ثقته، ويتم التصويت عليه وفقاً للأصول السابقة[3]، وفي حالة نال التعديل الوزاري ثقة المجلس التشريعي فإن الوزراء الجدد يباشرون أعمالهم، وإذا حجبت الثقة عنهم أو أحدهم توجب على رئيس الوزراء تقديم بديل عن الوزير الذي لم ينل الثقة للجلسة التالية في أجل لا يتعدى أسبوعين من تاريخ الجلسة الأولى وذلك على الوجه الذي مر معنا لدى نيل الحكومة الثقة لأول مرة، وعلى كل حال فإنه لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي.

المطلب الثاني

صلاحيات رئيس الوزراء وأعضاء حكومته

مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء.[4]

[1] راجع: المادة (79) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.
[2] راجع: المادة (83) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
[3] د.جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 678.
[4] المادة (63) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003م.

ولقد فرق القانون الأساسي الفلسطيني بين ثلاثة أنواع من الصلاحيات الدستورية والإدارية التي تمارسها الحكومة، فالنوع الأول من الصلاحيات هي الاختصاصات التي يمارسها رئيس الوزراء منفرداً باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية وذلك نتيجة لاقتراب النظام الدستوري الفلسطيني إلى الشكل البرلماني.

والنوع الثاني هي الاختصاصات التي يمارسها مجلس الوزراء مجتمعاً كوحدة واحدة ولا يملك رئيس الوزراء في هذه الحالة التقرير منفرداً بدون الرجوع إلى أعضاء حكومته للتصويت على أي قرار يراد اتخاذه وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي لمجلس الوزراء.

أما النوع الأخير من الصلاحيات فهي الاختصاصات المنوطة بالوزراء منفردين (كل وزير على حدة) وذلك باعتبار أن كل وزير هو الرئيس الأعلى في وزارته.

وعليه فإننا سنتحدث في هذا الفرع عن كل نوع من هذه الصلاحيات بشكل خاص، وذلك على نحو ما هو تال:

الفرع الأول: اختصاصات رئيس الوزراء:

وفقاً للمادة (68) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م فإن رئيس الوزراء يمارس الاختصاصات التالية:

1- تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو أو ملء الشاغر فيه.

2- دعوة مجلس الوزراء للانعقاد في جلسته الأسبوعية أو عند الضرورة، أو بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية، ويضع جدول أعماله.

3- ترؤس جلسات مجلس الوزراء.

4- إدارة كل ما يتعلق بشؤون مجلس الوزراء.

5- الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة.

6- إصدار القرارات اللازمة في حدود اختصاصاته وفقاً للقانون.

7- توقيع وإصدار اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء.

8- يقوم رئيس الوزراء بتعين نائب له من بين وزرائه ليقوم بأعماله عند غيابه.

الفرع الثاني : اختصاصات مجلس الوزراء:

كون أن مجلس الوزراء هو من يتولى السلطة التنفيذية في فلسطين، وهو محور النظام السياسي والدستوري الفلسطيني، فإنه يصعب القيام بذكر اختصاصاته على وجه التحديد أو الحصر، فقد ذكر المشرع الفلسطيني عدد من صلاحيات مجلس الوزراء في القانون الأساسي الفلسطيني، وهناك عشرات التشريعات العادية التي خولت مجلس الوزراء العديد من الصلاحيات، علاوة على الصلاحيات التي يمارسها المجلس بموجب التشريعات الفرعية واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية، إضافة إلى الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء بمقتضى العرف الدستوري السائد في فلسطين.

وذلك بجانب السلطات والصلاحيات التي آلت إلى السلطة الفلسطينية والواردة في التشريعات والقوانين والمراسيم والمنشورات والأوامر السارية المفعول في الضفة العربية وقطاع غزة قبل 1994/5/19م[1]، حيث لا يختص رئيس السلطة الوطنية إلا بالصلاحيات التنفيذية التي ذكرت على سبيل الحصر في القانون الأساسي الفلسطينية كون أن مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء وفقاً للمادة (63) من القانون الأساسي الفلسطيني.

ونظراً لتشعب وتعدد الاختصاصات المناطة بمجلس الوزراء وصعوبة تحديدها على سبيل الحصر فإننا سنقوم بذكر الاختصاصات التي نص عليها القانون صراحة بهذا الشأن كما هو آت:

أولا: اختصاصات مجلس الوزراء بموجب القانون الأساسي:

وفقاً للمادة (69) من القانون الأساسي الفلسطيني على فإن مجلس الوزراء يختص بما يلي:

أ. وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي.

[1]نصت المادة (1) من القانون رقم (5) لسنة 1995م بشأن نقل السلطات والصلاحيات على أنه: (تؤول إلى السلطة الفلسطينية جميع السلطات والصلاحيات الواردة في التشريعات والقوانين والمراسيم والمنشورات والأوامر السارية المفعول في الضفة العربية وقطاع غزة قبل 1994/5/19م).

ب. تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة.

ج. وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي.

د. إعداد الجهاز الإداري، ووضع هياكله، وتزويده بكافة الوسائل اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته.

هـ. متابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.

و. الإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها، والتنسيق فيما بينها.

ز. مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي.

ح. مناقشة الاقتراحات مع الجهات المختلفة ذات العلاقة بالفقرتين (هـ ، ز) أعلاه، وسياساتها في مجال تنفيذ اختصاصاتها.

ط. إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على آن ينظم كل منها بقانون.

ي. تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (ط) أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون.

ك. تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها.

ل. أية اختصاصات أخرى تناط به بموجب أحكام القانون.

ثانيا : اختصاصات مجلس الوزراء بموجب التشريعات العادية واللوائح:

نصت العديد من التشريعات واللوائح على عدد كبير من الصلاحيات لمجلس الوزراء والتي تأتي في إطار ممارسة سلطته التنفيذية والإدارية مثل الاختصاص بتشكيل لجان أو تقدير علاوات أو إعطاء تراخيص ....الخ والتي لا يتسع المقام لذكرها جميعا في هذا البحث.

ثالثاً: صلاحيات أعضاء مجلس الوزراء منفردين:

يستمد الوزراء صلاحياتهم وسلطاتهم من الاختصاصات المخولة إليهم بموجب أحكام القانون الأساسي الفلسطيني والتشريعات العادية واللوائح، وهذه الصلاحيات منها ما هو تنفيذي ومعظم الصلاحيات من هذا النوع بحكم كون الوزراء من أعضاء السلطة التنفيذية التي تتولى

الإشراف على تنفيذ وتطبيق القوانين، والآخر تشريعي وأخيراً فهناك صلاحيات ذات علاقة بالسلطة القضائية[1].

وبموجب أحكام القانون الأساسي الفلسطيني فإن الوزير هو الرئيس الأعلى في إطار وزارته وله في سبيل ذلك اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها والإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك وتنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته ويجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون[2]، وفي الجانب التشريعي فإن الوزراء مكلفون بإعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء الذي بدوره يقوم بإحالتها إلى المجلس التشريعي الفلسطيني لاتخاذ المقتضى الدستوري بشأنها، وإلى جانب الوظيفة السياسية للوزراء فهناك الوظيفة الإدارية التي يمارسها هؤلاء وبموجبها يقوم الوزراء بإدارة المرافق العامة والإشراف على حسن سير تلك المرافق وديمومتها، وإصدار القرارات الإدارية والتعليمات والأنظمة اللازمة لتحقيق المصلحة العامة كل في حدود اختصاصه، وتعيين الموظفين العموميين للنهوض بأعباء الوظيفة العامة، وغير ذلك من موضوعات القانون الإداري المنوط بالسلطة الإدارية أداؤها.

المطلب الثالث

مسئولية رئيس وأعضاء الحكومة

الفرع الأول: مفهوم المسئولية الوزارية:

---

[1]ومن ذلك ما نص عليه قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م من صلاحيات عديدة لوزير العدل وذلك في تحديد مقر المحاكم ودائرة اختصاصها وفقاً للمادة (13) من القانون، والإشراف الإداري لوزير العدل على المحاكم وفقاً للمادة 47، وإصدار قرار بقبول استقالة القاضي من وزير العدل وفقاً للمادة (33) و كذلك الإشراف الإداري على أعضاء النيابة العامة، وتحديد أماكن عملهم ونقلهم وإقامة الدعوى التأديبية بحقهم والتقرير بصلاحية عضو النيابة العامة للتعيين في وظيفة وكيل النيابة وفقاً للمواد (62، 64)، ووقف القاضي عن العمل بناء على طلب وزير العدل وفقاً للمادة (49) وكذلك إحالة موازنة السلطة القضائية إلى وزير العدل لاتخاذ الإجراءات القانونية وفقاً للمادة (4/3)، وطلب إقامة الدعوى الخاصة بتأديب القضاة وفقاً للمادة (49) وانتداب القضاة مؤقتا للقيام بإعمال قضائية أو قانونية بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى متى اقتضت ذلك مصلحة وطنية وفقاً للمادة (23)، وكذلك تخويل بعض موظفي السلطة التنفيذية التابعين للوزارات المختلفة صفة الضبطية القضائية كقوات الأمن والشرطة بموجب قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م، وبعض موظفي الجمارك والزراعة والصحة وغيرها.

[2]راجع المادة (71) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

القاعدة العامة في النظم البرلمانية أن مجلس الوزراء والوزراء متضامنون من حيث المسئولية أمام رئيس الدولة والمجلس النيابي وذلك مسئولية جماعية وفردية في ذات الوقت، فهم يخضعون لمسائلة ومراقبة هذا المجلس الذي منحهم الثقة للنهوض بأعباء الحكم والإدارة في البلاد.

وتطبيقاً للمبدأ فقد نص القانون الأساسي الفلسطيني في المادة (74) منه على أن:

1- رئيس الوزراء مسئول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته .
2- الوزراء مسئولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته.
3- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسئولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي.

ووفقاً للمبدأ فإن الوزير يتوجب عليه الدفاع عن السياسة العامة للحكومة التي تعتمدها وتقررها كهيئة جماعية، ولا يجوز لأي وزير أن يعارض تلك السياسة أمام المجلس التشريعي الفلسطيني فإن لم يتفق أي وزير مع هيئة الوزارة في سياستها العامة فله حق الاستقالة، ولرئيس الوزراء إقالته بالطرق المقررة دستورياً.

وإذا اقترح أحد الوزراء أمراً يتعلق بالسياسة العامة لوزارته في المجلس التشريعي يعد هذا الاقتراح صادراً عن مجلس الوزراء برمته لأن مجلس الوزراء مسئول عن السياسة العامة للدولة وكل اقتراح من هذا القبيل يعد من الناحية الدستورية صادراً عن الحكومة.[1]

ولقد حدد القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الأدوات الرقابية المتاحة لأعضاء السلطة التشريعية اللازمة لمراقبة ومسائلة الحكومة وهي الأسئلة والاستجوابات، وحجب الثقة، والتحقيق البرلماني **وقد سبق الحديث عنها لدى التطرق إلى الوظيفة السياسية للمجلس التشريعي الفلسطيني في فصل سابق.**

الفرع الثاني: أنواع المسئولية الوزارية.

تنقسم المسئولية الوزارية إلى ثلاثة أنواع وهي:

1. **المسئولية السياسية:** وقد قدمنا عرضاً موجزاً بشأنها.

[1] محمد جمال مطلق الذنيبات، مرجع سابق، ص 249.

2. **المسئولية الجنائية:** نص القانون الأساسي الفلسطيني على الجهة التي تقوم بمحاكمة رئيس الوزراء أو أي من الوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظائفهم أو بسببها،وحدد الجهة التي تقوم بإحالة الوزراء إلى التحقيق، كما أشار إلى الجهة التي تقوم بتوجيه الاتهام إليهم والقانون واجب التطبيق والإجراءات الجزائية واجبة الإتباع في المحاكمة.

ووفقاً للمادة (75) من القانون الأساسي فإن إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق هو حق لرئيس السلطة الوطنية، أما إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق فلا يملك ذلك إلا رئيس الوزراء، ويرجع ذلك إلى كون رئيس السلطة الوطنية هو من يملك سلطة تسمية رئيس الوزراء وتكليفه بتشكيل الحكومة وله إقالته وقبول استقالته فكان من الطبيعي أن يعهد إليه المشرع الدستوري الفلسطيني الحق في إحالته إلى التحقيق إذا ما بدر منه ما يستوجب ذلك، على أن النص الدستوري سالف الذكر لا يعطي رئيس السلطة الوطنية حق اتهام أي من الوزراء نتيجة لكون الاختصاص في إقالة أو قبول استقالة الوزراء منعقداً لرئيس الوزراء فكان من المنطق أن يكون إحالة الوزراء إلى التحقيق من اختصاص رئيس الوزراء أيضاً و القول بغير ذلك يحيل النظام الدستوري الفلسطيني إلى النموذج الرئاسي الذي تكون فيه الكلمة العليا لرئيس الدولة، وهو ما تنافيه الأحكام الدستورية المستحدثة بموجب التعديل الدستوري في عام 2003م.

3. **المسئولية المدنية:** ويخضع الوزراء للأحكام العامة في القانون المدني فيما يتعلق بأعمالهم وأفعالهم الشخصية شأنهم في ذلك شأن كافة الأفراد العاديين، وفي فلسطين فإن الأحكام الناظمة للمسئولية المدنية ترجع إلى القانون المدني الفلسطيني ومجلة الأحكام العدلية بجانب بعض التشريعات الأخرى كقانون المخالفات المدنية وقوانين الأراضي وقانون التأمين وغيرها من التشريعات الأخرى.

المطلب الرابع

إقالة واستقالة الحكومة

نصت المادة (83) على الحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقيلة، والتي يترتب عليها إعادة تشكيل الحكومة وفقاً لما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي وهي كما يلي:

الفرع الأول: إنتهاء الولاية الدستورية للمجلس التشريعي:

عند انتهاء الولاية الدستورية للمجلس التشريعي، كان لزاماً أن يستتبع ذلك انتهاء ولاية الحكومة واعتبارها مستقيلة، حيث أن المجلس النيابي الذي منحها الثقة قد انتهت صلاحياته، فكان لابد من إفساح المجال للمجلس الجديد المنتخب من ممارسة صلاحياته في ممارسة وظيفته السياسية في تحديد ملامح الحكومة المقبلة للبلاد في ظل التغيرات التي طرأت على التشكيلة البرلمانية، لاسيما بعد نتائج الانتخابات البرلمانية المقبلة التي أفرزت كتلاً برلمانية جديدة أو أنهت وجود كتلاً كانت قائمة، كما وأنها ربما زادت من مقاعد كتل برلمانية أو قللت من عدد هذه المقاعد، وهو الأمر الذي يؤدي اختلاف هوية الأغلبية البرلمانية والتي تعد مسئولة عن منح الثقة للحكومة كي تبدأ ممارسة أعمالها.

ويترتب على ذلك أنه في حال انتهاء ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني دون أن يستتبع ذلك تنظيم انتخابات برلمانية جديدة، أو خلال الفترة الواقعة بين انتخاب المجلس أن الحكومة القائمة تعتبر حكومة تسيير أعمال وهو الأمر الذي لا يجيز لها ممارسة أي من وظائف الحكم إلا في الأمور التي تعد ضرورية وذات حاجة ماسة لئلا تؤثر على الحياة اليومية للمواطن، ولا يجوز لها القيام بأي من الأمور السيادية أو الإدارية الهامة في البلاد، وهو ما يبرر ما قامت به الحكومة الفلسطينية العاشرة برئاسة إسماعيل هنية من إلغاء القرارت الإدارية والسياسية التي تم اتخاذها في الفترة الواقعة ما بين انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني في دورته الثانية عام 2006م.

الفرع الثاني : حجب الثقة.

وقد سبق الحديث عنها في موضع سابق، حيث يكلف رئيس الوزراء بإعادة تشكيل الحكومة، أو يكلف شخصاً آخر غيره بتشكيل الحكومة إن كان حجب الثقة عن رئيس الوزراء أو عن رئيس الوزراء وحكومته، أو عن ثلث عدد الوزراء على الأقل.

الفرع الثالث: التعديل الوزاري بما يشمل الثلث أو إقالة أو إستقالة رئيس الوزراء.

إن أي إضافة أو تغيير أو شغور أو إقالة أو استقالة تشمل ثلث عدد أعضاء مجلس الوزراء على الأقل أو استقالة رئيس الوزراء، بمثابة استقالة أو اقالة للحكومة كلها، وذلك يستوجب

عرض الحكومة الجديدة على المجلس التشريعي كي يمنحها الثقة،كذلك تعتبر إقالة رئيس الوزراء بمثابة إقالة للحكومة بأكملها، وفي كل الأحوال تبقي الحكومة حكومة تصريف أعمال إلى حين تشكيل حكومة جديدة.

الفرع الرابع : وفاة رئيس الوزراء.

لدى وفاة رئيس الوزراء فتعتبر الحكومة مستقيلة، كونه المخول دستورياً بتشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو أو ملء الشاغر فيه، وعندئذ فإنه يتعذر على الحكومة ممارسة صلاحياتها كاملة على الوجه المبين في الدستور والقانون، علاوة على كون رئيس الوزراء رأس هرم السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني وهو اللاعب الرئيس في الساحة السياسية في البلاد مما يعني معه ضرورة تشكيل حكومة جديدة برئاسة آخر للنهوض بالأعباء المخولة لها دستورياً.

الفصل الثالث

السلطة القضائية

وهي السلطة الثالثة في الأنظمة النيابية وهي أحد السلطات الرئيسة العامة، ويرتكز الاختصاص الوظيفي للسلطة القضائية في توفير العدالة الحقيقية للأفراد وحسم النزاعات التي تنشأ بين هؤلاء الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين أي هيئة من الهيئات عامة كانت أم خاصة، ومن هنا فإن القضاء هو الذي يضع مبدأ حكم القانون موضع التنفيذ والاحترام.

والقضاء من ناحية أخرى ضمانة مهمة لصون الحريات السياسية من الاستبداد الذي قد يقوم به الحكام وهو ضروري أيضاً لتسوية أي نزاع قد يحدث بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

إن من أهم المبادئ التي تقوم عليها السلطة القضائية في الأنظمة الدستورية النيابية مبدأ استقلال القضاء وهو أن يتحقق الاستقلال الكامل والتحرر من كافة الضغوط والمؤثرات التي تضمن له العمل بنزاهة وشفافية ولكي يتحقق استقلال القضاء بصورة مرضية فإنه يلزم عدة اعتبارات:

أ. ضرورة فصل الوظيفة القضائية عن الوظيفة التنفيذية حتى لا تتداخل المؤثرات التنفيذية في الأحكام القضائية.

ب. ضرورة التقيد بأفضل الطرق لاختيار القضاة وعموماً توجد ثلاثة طرق لاختيارهم في الأنظمة النيابية وهي:

1- اختيار القضاة بواسطة الهيئة التشريعية.

2- اختيار القضاة بالانتخاب الشعبي المباشر.

3- اختيار القضاة بواسطة السلطة التنفيذية.

ج. ضرورة أن تكون الرواتب والبدلات المادية الممنوحة للقاضي كافية لضمان نزاهته وحياديته.

وقد نص المشرع الفلسطيني على عدة ضمانات من شأنها أن تكفل استقلالية السلطة القضائية وعملها، ولقد كان أولى الضمانات التي قررها المشرع لاستقلال القضاء هي إرساء القانون الأساسي الفلسطيني لمبدأ سيادة القانون كأساس للتشريع وإلى ذلك أشارت المادة (6) من القانون الأساسي فنصت على أن : " مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص "، وهي ضمانة دستورية لا غنى عنها في أي نظام سياسي لاستقلال القضاء في مواجهة السلطات الأخرى.

كما أورد المشرع الكثير من النصوص القانونية التي نصت صراحة على استقلال السلطة القضائية، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (97) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م بقولها : " السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني "، ونصت المادة (98) على أن " القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة "، وبذات المعنى جاءت المادة (1)من قانون السلطة القضائية رقم(1) لسنة 2002م التي نصت على أن: " السلطة القضائية مستقلة، ويحظر التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة "، كما نصت المادة (2) منه على أن: " القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ".

وقد جعل المشرع الفلسطيني تنظيم الشئون المتعلقة بالسلطة القضائية بيد هيئة مستقلة سميت بالمجلس الأعلى للقضاء ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل

فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة.

ومن أهم الضمانات التي أوجدها المشرع لاستقلال السلطة القضائية أن القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي يجيزها قانون السلطة القضائية[1]، أما تعيين القضاة ونقلهم وانتدابهم وترقيتهم ومساءلتهم يكون بالكيفية التي يقررها قانون السلطة القضائية[2]، ولا يجوز نقل القضاة أو ندبهم لغير الجلوس للقضاء إلا برضائهم، ويكون نقل القضاة أو ندبهم بقرار من مجلس القضاء الأعلى، واستثناء مما ورد أعلاه فإنه يجوز ندب القاضي مؤقتا للقيام بأعمال قضائية غير عمله أو بالإضافة إليه أو للقيام بأعمال قانونية متى اقتضت ذلك مصلحة وطنية بقرار من وزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى[3].

وتكون للسلطة القضائية موازنتها الخاصة تظهر كفصل مستقل ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية، ويتولى مجلس القضاء الأعلى إعداد مشروع الموازنة وإحالته إلى وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة والمالية العامة، كما يتولى أيضاً مجلس القضاء الأعلى مسؤولية الإشراف على تنفيذ موازنة السلطة القضائية[4].

وإمعاناً من المشرع في ضمان استقلالية القضاء فقد أوجب على من يعين في السلطة القضائية أن ينهي عضويته عند تعيينه بأي حزب أو تنظيم سياسي كشرط من شروط التعيين في وظيفة قاضي أو عضو نيابة عامة[5]، ذلك أن هذه الضمانة تعتبر ركيزة أساسية من ركائز تحرر القاضي أو عضو النيابة من أي هوى أو ميل من شأنه التأثير على عمله، كما أن ذلك يؤمن لأعضاء السلطة القضائية انسحاباً آمناً من حلبة العمل السياسي والحزبي المليئة بالمعارك والمشاحنات دون أن يتعرض لأي نقد أو مساءلة أو ملاحقة تنظيمية، علاوة على ما توفره هذه الضمانة من الطمأنينة والثقة في القضاء ورجاله، مما يجعل الأحكام القضائية أدعى إلى الرضا والتنفيذ الطوعي من قبل المتخاصمين دون حاجة للطرق الجبرية للتنفيذ.

---

[1] المادة (2/99) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
[2] المادة (1/99) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
[3] المادة (23) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
[4] المادة (3) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
[5] راجع المادة (16) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

وحفاظاً على سمعة وهيبة أعضاء السلطة القضائية وكرامتهم التي هي جزءً لا يتجزأ من استقلاليتهم فقد حظر المشرع عليهم القيام بأي عمل تجاري، كما حظر القيام بأي عمل لا يتفق واستقلال القضاء وكرامته، ويجوز لمجلس القضاء الأعلى أن يقرر منع القاضي من مباشرة أي عمل يرى أن القيام به يتعارض مع واجبات الوظيفة وحسن أدائها[1].

وحرصاً من المشرع على صون مكانة القضاة من التطاول فقد أوضح أحوال عدم صلاحية القضاة وتنحيتهم[2] وردهم[3]، وأوجب القانون على القاضي إذا ما قام فيه سبب من أسباب الرد أن يصرح به للمحكمة لتفصل في أمر تنحيه في غرفة المداولة[4]، ولا يجوز عند النظر في طلب الرد استجواب القاضي أو طلب حلف اليمين منه[5]، ويجوز للقاضي في غير الحالات المذكورة في القانون إذا استشعر الحرج من سماع الدعوى لأي سبب أن يتنحى عن نظرها وإعلام رئيس المحكمة التابع لها[6]، في حين أنه لا يجوز رد أعضاء النيابة العامة[7].

---

[1] المادة (28) من من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

[2] **نصت المادة (141) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (1) لسنة 2001م على أن:**
1- يجب على القاضي أن يمتنع عن نظر الدعوى ولو لم يطلب رده أحد الخصوم إذا توافرت إحدى الحالات الآتية:
أ- إذا كان قريباً أو صهراً لأحد الخصوم أو زوجه حتى الدرجة الرابعة.
ب- إذا كان له أو لزوجه خصومة قائمة مع أحد الخصوم أو زوجه في الدعوى.
ج- إذا كان ممثلاً قانونياً أو شريكاً لأحد الخصوم أو كان وارثاً ظنياً له أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة مع أحد أوصياء الخصوم أو القيم عليه أو بأحد أعضاء مجلس إدارة الشركة المختصة أو بأحد مديريها.
د- إذا كانت الدعوى تنطوي على مصلحة قائمة له أو لزوجه أو لأحد أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة أو لمن يكون هو ممثلاً قانونياً له.
هـ- إذا كان قبل اشتغاله في القضاء قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى أو كتب أو أدلى بشهادة فيها و- إذا كان قد سبق له نظرها بصفته قاضياً أو خبيراً أو محكماً أو وسيطاً.
ي- إذا كان بينه وبين أحد قضاة الهيئة صلة قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة أو كان بينه وبين الممثل عن أحد الخصوم صلة قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة.
2- يقع باطلاً كل قرار أو حكم أصدره القاضي في إحدى الحالات المتقدمة.
كما نصت المادة (159) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م على أنه : " يمتنع القاضي من الاشتراك في نظر الدعوى إذا كانت الجريمة قد وقعت عليه شخصياً، أو إذا كان قد قام في الدعوى بعمل مأمور الضبط القضائي أو بوظيفة النيابة العامة، أو المدافع عن أحد الخصوم أو أدى فيها شهادة، أو باشر فيها عملاً من أعمال أهل الخبرة، ويمتنع كذلك من الاشتراك في الحكم إذا كان قد قام في الدعوى بعمل من أعمال التحقيق أو الإحالة أو أن يشترك في الحكم في الطعن إذا كان الحكم المطعون فيه صادراً منه ".

[3] **تنص المادة (143) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية على أن:**
يجوز لأي من الخصوم طلب رد القاضي لأحد الأسباب الآتية:
1- إذا كان للقاضي أو لزوجه دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها أو إذا وجدت لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم أو لزوجه بعد سماع الدعوى المنظورة أمام القاضي ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المنظورة أمامه.
2- إذا كان لمطلقته التي له منها ولد أو لأحد أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجه ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بعد سماع الدعوى المنظورة أمام القاضي بقصد رده.
3- إذا كان أحد الخصوم عاملاً لديه أو كان بينه وبين أحد الخصوم كراهية أو مودة يرجح معها عدم الحيدة في الحكم.

[4] راجع: المادة (161) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.

[5] المادة (162) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.

[6] المادة (144) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (1) لسنة 2001م، وراجع أيضاً: المادة (161) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.

[7] راجع: المادة (161) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.

ولا يجوز قانوناً مخاصمة القضاة أو أعضاء النيابة العامة إلا إذا وقع من القاضي أو عضو النيابة العامة في عملهم غش أو تدليس أو خطأ مهني جسيم لا يمكن تداركه، وفي الأحوال الأخرى التي يقضي فيها القانون بمسؤولية القاضي والحكم عليه بالتعويضات[1]، غير أنه يتعين على المدعي في دعوى المخاصمة قبل إقامتها أن يخطر مجلس القضاء الأعلى بما يسنده إلى المدعى عليه[2].

ويعتبر من أهم ضمانات استقلال السلطة القضائية القاعدة المعروفة في قانون البينات الفلسطيني والمقارن أيضاً والتي تقضي بأنه: "لا يجوز للقاضي أن يحكم بعلمه الشخصي"[3]، وذلك مراعاة لمبدأ حياد القاضي من ناحية. ومن ناحية أخرى فإن علم القاضي سيكون دليلاً في القضية ولما كان للخصوم حق مناقشة الدليل اقتضى الأمر أن ينزل القاضي منزلة الخصوم، فيكون خصماً وحكماً، وهو ما لا يجوز[4].

أما التفتيش على القضاة فيكون من اختصاص دائرة التفتيش القضائي والتي تتبع مجلس القضاء الأعلى وتؤلف من رئيس المكتب الفني وعدد كاف من قضاة محاكم الاستئناف أو من هم في مرتبتهم من أعضاء النيابة العامة[5]، ويكون تأديب القضاة بجميع درجاتهم من اختصاص مجلس يؤلف من أقدم اثنين من قضاة المحكمة العليا وأقدم قاض من قضاة محاكم الاستئناف من غير أعضاء مجلس القضاء الأعلى، ويتولى رئاسة المجلس أقدم أعضائه الحاضرين من المحكمة العليا، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأعضائه[6].

ومن الضمانات التي وفرها القانون للقاضي ما يعرف بالحصانة القضائية حيث لا يجوز القبض على القاضي أو توقيفه في غير حالات التلبس بالجريمة إلا بعد الحصول على إذن من مجلس القضاء الأعلى، وفي حالات التلبس على النائب العام عند القبض على القاضي أو توقيفه أن يرفع الأمر إلى مجلس القضاء الأعلى خلال الأربع وعشرين ساعة التالية للقبض عليه، ولمجلس القضاء الأعلى أن يقرر بعد سماع أقوال القاضي إما الإفراج عنه بكفالة أو بغير

---

[1] المادة (153) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (1) لسنة 2001م.
[2] المادة (154) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (1) لسنة 2001م.
[3] المادة (1) من قانون البينات في المواد المدنية والتجارية رقم (4) لسنة 2001م.
[4] د.نافذ ياسين المدهون، قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية في التشريع الفلسطيني، الجزء الأول، محاضرات ألقيت على طلاب قسم الشريعة والقانون بكلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، 2008م، ص 21.
[5] المادة (42) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2001م.
[6] المادة (48) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2001م.

كفالة وإما استمرار توقيفه للمدة التي يقررها وله تمديد هذه المدة، ويجري توقيف القاضي وتنفيذ العقوبة المقيدة للحرية عليه في مكان مستقل عن الأماكن المخصصة للسجناء الآخرين[1] ، كما أنه لا ترفع الدعوى الجنائية على القاضي إلا بإذن من مجلس القضاء الأعلى، ويحدد المجلس المحكمة التي تنظر الدعوى بغض النظر عن قواعد الاختصاص المكاني المقررة في القانون[2].

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس التشريعي الفلسطيني كان قد سن قانوناً للسلطة القضائية يحمل رقم (15) لسنة 2005م، وأصدره رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ 2005/10/11م، وقد تم نشره في الوقائع الفلسطينية بالعدد الستين الصادر في 9 نوفمبر 2005م، غير أنه ألغي واعتبر كأنه لم يكن بموجب حكم قضائي صادر عن المحكمة العليا بصفتها الدستورية في الطعن رقم 2005/5م لعدم دستوريته.

كما أصدر رئيس السلطة الفلسطينية قرار بقانون رقم (2) لسنة 2006م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، والذي زالت قوته القانونية بسبب رفض المجلس التشريعي إقراره بموجب قرار المجلس التشريعي رقم (1/5/1035) الصادر في 2006/5/4م[3]وفي اليوم ذاته أصدر رئيس السلطة قراراًرئاسياً برقم (364) لسنة 2006م بشأن إلغاء بعض القرارات بقوانين وكان هذا القرار من جملتها.

وتنقسم السلطة القضائية إلى شعبتين رئيسيتين تشكلان جناحي العدالة في فلسطين، وهما جهاز المحاكم، ومؤسسة النيابة العامة، وتتكون المحاكم الفلسطينية من: المحاكم الشرعية والدينية والمحكمة الدستورية العليا والمحاكم النظامية[4]، وتنشأ المحاكم العسكرية بقوانين خاصة[5]، كما يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية[6]، أما النيابة العامة فتؤلف من النائب العام ومساعديه، وأعضاء النيابة العامة بدرجاتهم المختلفة[7].

---

[1] المادة (56) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2001م.
[2] المادة (59) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2001م.
[3] الوقائع الفلسطينية، العدد 72، أكتوبر/2007م، ص 17.
[4] انظر: المادة (6) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
[5] انظر: المادة (101) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
[6] انظر المادة (102) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
[7] تنص المادة (60) من قانون السلطة القضائية على أن:
تؤلف النيابة العامة من :
1. النائب العام 2.نائب عام مساعد أو أكثر 3.رؤساء النيابة 4.وكلاء النيابة 5.معاوني النيابة.

وفيما يلـي سنستعرض التنظيم الدستوري والقانوني للسلطة القضـائية فـي عهد السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: تنظيم المحاكم النظامية والمحكمة الدستورية والنيابة العامة.

المبحث الثاني: تنظيم المحاكم الشرعية والدينية والمحاكم العسكرية والمحاكم الخاصة.

المبحث الأول

تنظيم المحاكم النظامية والمحكمة الدستورية والنيابة العامة

تتكون المحاكم النظاميـة الفلسطينية من: المحاكم النظاميـة[1]والمحكمـة الدستورية، كما يجوز بقانون إنشاء محاكم إداريـة[2]،وتتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإداريـة والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخله فـي اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة[3]، وتنظر كل منها في المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون، ويحدد القانون طرق تشكيل المحاكم واختصاصاتها[4].

نتناول في هذا المبحث التنظيم الدستوري والقانوني للمحاكم وفقاً للقوانين الفلسطينية النافذة، على النحو التالي:

[1]انظر: المادة (6) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
[2]انظر المادة (102) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
[3]المادة (104) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.
[4]المادة (7) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

المطلب الأول: المحاكم النظامية.

المطلب الثاني: المحكمة الدستورية.

المطلب الثالث: النيابة العامة.

المطلب الأول

المحاكم النظامية

تنص المادة (14) من قانون السلطة القضائية على أنه: " تنظر المحاكم النظامية في المنازعات والجرائم كافة إلا ما استثني بنص خاص، وتمارس سلطة القضاء على جميع الأشخاص"، وهو ما يعني أن جميع القضايا المدنية والتجارية والجزائية هي من اختصاص المحاكم النظامية ولا يجوز سلب هذا الاختصاص إلا بصدور قانون يفوض حق القضاء في مسألة معينة إلى محكمة خاصة أو محكمة دينية، ولا يجوز قطعاً تفويض صلاحية القضاء إلى أي مرجع إداري وكل تفويض من هذا القبيل يعتبر مخالفة دستورية[1]، كما يتعين أن تمتد سلطة المحاكم في البت في المنازعات لتشمل جميع الأشخاص القاطنين على الإقليم الفلسطيني، إلا ما استثني بنص خاص أو باتفاقية دولية.

[1] د.محمد جمال مطلق الذنيبات، مرجع سابق، ص 291.

وتنشأ المحاكم النظامية بمختلف درجاتها وفقاً لأحكام قانون السلطة القضائية وقانون تشكيل المحاكم[1]، تحدد قواعد اختصاص المحاكم وتباشر اختصاصها وفقاً للقانون[2]، وقد صدر بهذا الخصوص قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (1) لسنة 2001م ليحدد اختصاص المحاكم النظامية في المواد المدنية والتجارية وأصول المحاكمات أمام محكمة العدل العليا، كما صدر قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م ليحدد الاختصاص الجزائي للمحاكم النظامية، على أن الادعاء بالحق المدني يبقى من اختصاص المحكمة المنظور أمامها الدعوى الجزائية وإذا كانت الدعوى الجزائية لم ترفع يكون الاختصاص بالدعوى المدنية للمحكمة المدنية المختصة[3]، وتعين دائرة اختصاص المحاكم النظامية بموجب قرار يصدر من وزير العدل[4].

ومن الجدير بالذكر أن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية كان قد أصدر عدة قرارات بقوانين تضمنت تعديلاً للقوانين الإجرائية ذات العلاقة باختصاص المحاكم النظامية، ومنها القرار بقانون رقم (8) لسنة 2006م المعدل قانون لقانون الإجراءات الجزائية الصادر بتاريخ 2006/2/15م والذي ألغي بموجب قرار المجلس التشريعي قرار رقم (3/1/1102)، والقرار بقانون رقم (9) لسنة 2006م المعدل لقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الصادر بتاريخ 2006/2/16م والذي ألغي بموجب قرار المجلس التشريعي رقم (3/1/1103)، كما رفض المجلس التشريعي بموجب قراره رقم (3/1/1104) إقرار القرار بقانون رقم (5) لسنة 2006م المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2001م الصادر بتاريخ 2006/2/16م، وقد اتخذ المجلس التشريعي قراراته السابقة برفض إقرار القرارات الرئاسية في جلسته المنعقدة يومي الأربعاء والخميس الموافق 26-2008/3/27م[5].

---

[1] المادة (1/1) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
[2] المادة (2) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
[3] المادة (11) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.
[4] المادة (2/1) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
[5] الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث والسبعين، يونيو/2007م، ص 64 وما بعدها.

ويناط نظام الجلسة وضبطها برئيس المحكمة[1]، الذي يصدر القرارات المنظمة للعمل الإداري فيها[2]، في حالة خلو وظيفة رئيس المحكمة أو غيابه أو قيام مانع لديه يقوم بمباشرة اختصاصه الأقدم فالأقدم من أعضاء المحكمة ذاتها حسب الأحوال[3].

وتكون جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الخصوم جعلها سرية مراعاة للآداب أو للمحافظة على النظام العام، ويكون النطق بالحكم في جميع الأحوال في جلسة علنية[4].

ولغة المحاكم هي اللغة العربية وعلى المحكمة أن تسمع أقوال الخصوم أو الشهود اللذين يجهلونها بواسطة مترجم بعد حلفه اليمين[5]،وتصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني، ويجب أن تشتمل الأحكام على الأسباب التي بنيت عليها[6].

ووفقاً للمادة (7) من قانون تشكيل المحاكم النظامية، فإن المحاكم النظامية تكون على النحو الآتي: 1- محاكم الصلح، 2- محاكم البداية، 3- محاكم الاستئناف، 4- المحكمة العليا.

الفرع الأول : محاكم الصلح:

أخذ المشرع الفلسطيني بنظام محاكم الصلح المعروف في الأردن وسورية والموروث عن التنظيم القضائي العثماني[7]، وتنشأ بدائرة كل محكمة بداية محكمة صلح أو أكثر حسب الحاجة، ويجوز أن تعقد محاكم الصلح جلساتها في أي مكان يدخل في دائرة اختصاصها عند الضرورة بقرار يصدر من رئيس محكمة البداية[8]، وتمثل محاكم الصلح الدرجة الأولى للتقاضي وفق النظام القانوني في فلسطين.

---

[1] المادة(2/15) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، وأيضاً المادة (2/3) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.

[2] المادة (6) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.

[3] المادة(25) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

[4] المادة (105) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، والمادة (1/15) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، والمادة (1/3) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.

[5] المادة (4) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، والمادة (4) أيضاً من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.

[6] المادة (5) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، وأيضاً المادة (5) قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.

[7] عبد القادر جرادة، مرجع سابق، ص 6.

[8] المادة (13) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م،وأيضاً المادة (8) قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.

وتشكل محكمة الصلح من قاض فرد ويتولى الإشراف الإداري فيها، وفي حالة تعدد قضاتها يتولى هذه المهام أقدمهم[1]، ويتولى مجلس القضاء الأعلى تنظيم أعمال محاكم الصلح وتقسيمها إلى دوائر متخصصة إذا دعت الحاجة إلى ذلك[2].

ويجوزبقرار من مجلس القضاء الأعلى انتداب قاضي صلح أو أكثر للنظر في الأمور الوقتية والمستعجلة ويسمى قاضي الأمور المستعجلة طبقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية[3].

ويبلغ عدد محاكم الصلح في مناطق السلطة الفلسطينية 14 محكمة تقع في كل من مدينة: غزة وجباليا ودير البلح وخان يونس والقرى الشرقية ورفح ورام الله وأريحا والخليل وطولكرم ونابلس ودورا وبير نبالا والعيزرية.

وتختص محكمة الصلح قيمياً بالنظر في الدعاوى المدنية والتجارية التي لا تتجاوز قيمتها (10,000) عشرة آلاف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا ويكون حكمها قطعيا في الدعاوى المتعلقة بمبلغ نقدي أو مال منقول إذا كانت قيمة المدعى به لا تتجاوز ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً[4].

أما نوعياً فإن محاكم الصلح تختص بالدعاوى الآتية مهما بلغت قيمتها وهي: أ- تقسيم الأموال المشتركة المنقولة وغير المنقولة، ب- إخلاء المأجور، ج- حقوق الارتفاق، د- المنازعات المتعلقة بوضع اليد، هـ- المنازعات المتعلقة بالانتفاع في العقار، و- تعيين الحدود وتصحيحها، ز- استرداد العارية، ح-الانتفاع بالأجزاء المشتركة وصيانتها في المباني المتعددة الطوابق، ط- الدعاوى والطلبات التي تنص القوانين الأخرى على اختصاص محكمة الصلح بها، ي- دعاوى التصحيح في سجلات وقيود الأحوال المدنية[5].

كما تختص محاكم الصلح جزائياً بالبت في طلبات تمديد توقيف المتهمين للمدد المقررة في القانون[6]، والنظر في طلبات الإفراج بكفالة عن المتهمين الموقوفين[1]، ومنح الإذن بمراقبة

---

[1] المادة (9) قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
[2] المادة (10) قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
[3] المادة (11) قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
[4] المادة (1/39) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (1) لسنة 2001م المعدلة بالقانون رقم (5) لسنة 2005م.
[5] المادة (2/39) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (1) لسنة 2001م المعدلة بالقانون رقم (5) لسنة 2005م.
[6] المادة (119) وما بعدها من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.

المحادثات السلكية واللاسلكية وإجراء تسجيلات لأحاديث في مكان خاص[2]، والحكم في جميع المخالفات والجنح الواقعة ضمن اختصاصها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[3].

الفرع الثاني: محاكم البداية:

تتمتع محاكم البداية بصفتين: فهي محكمة درجة أولى في القضايا المرفوعة إليها في المواد المدنية والجزائية وأي اختصاصات أخرى مخولة لها في القانون، كما أنها تمثل محكمة استئنافية بالنسبة للطعون المرفوعة إليها في الأحكام الصادرة عن محاكم الصلح كما سبق بيانه.

وتكون مقار محاكم البداية في مراكز المحافظات حسب مقتضى الحال[4]،ويجوز أن تعقد محاكم البداية في أي مكان خارج نطاق اختصاصها المحلي بقرار من رئيس المحكمة العليا بتغيير المرجع في حالة الضرورة[5]، ويكون انعقاد محكمة البداية في القضايا الجزائية خارج دائرة اختصاصها بمقتضى قرار يصدر عن رئيس المحكمة العليا بناءً على طلب من النائب العام[6].

وقد حلت محاكم البداية محل المحاكم المركزية التي كانت معروفة في النظام القانوني الفلسطيني قبل صدور قانون تشكيل المحاكم النظامية عام 2001م[7].

وتؤلف كل محكمة بداية من رئيس وعدد كاف من القضاة[8]، وتنعقد هيئة المحكمة من ثلاثة قضاة تكون الرئاسة لأقدمهم، وتنعقد من قاض فرد في الأحوال التي يحددها القانون[9]، كما تنعقد محكمة البداية بصفتها الاستئنافية من ثلاثة قضاة وتختص بالنظر في استئنافات الأحكام الصادرة من محاكم الصلح طبقاً للقانون[10]، وتعدد القضاة الذين ينظرون في الدعاوى ضمن المحكمة الواحدة لا تأثير له على وحدة المحكمة، فتبقى وحدة المحكمة قائمة مهما تعددت

---

[1] المادة (130) وما بعدها من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.
[2] المادة (1/51) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.
[3] المواد (167) و (300) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.
[4] المادة (1/12) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، وأيضاً المادة (12) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
[5] المادة (3/12) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
[6] المادة (16) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
[7] عبد القادر جرادة، مرجع سابق، ص 20.
[8] المادة (2/12) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
[9] المادة (14) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
[10] المادة (15) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.

دوائرها أو قضاتها، إذ يعتبر الحكم الصادر من إحداها كالحكم الصادر من غيرها من الدوائر كأنه صادر عن محكمة واحدة[1].

ويجوز أن ينتدب قاضي بداية للنظر في الأمور الوقتية والمستعجلة بقرار من مجلس القضاء الأعلى ويسمى قاضي الأمور المستعجلة طبقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية[2].

ويبلغ عدد محاكم البداية في مناطق السلطة الفلسطينية ثمانية محاكم تقع في مراكز المحافظات الفلسطينية وهي: القدس ورام الله وأريحا وجنين وطولكرم وبيت لحم وغزة وخانيونس.

وتختص محكمة البداية بالنظر في الدعاوى المدنية والتجاريةالتي تخرج عن الاختصاص القيمي لمحاكم الصلح، وبمعنى آخر فإن محاكم البداية تختص في القضايا التي تتجاوز قيمتها (10,000) عشرة آلاف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، كما تختص بالنظر في القضايا التي تخرج عن الاختصاص النوعي لمحاكم الصلح، وقد أجيز للمحكمة المشكلة من قاض فرد أن تنظر في الدعاوى المدنية والتجارية التي تقل قيمتها على مائة ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً[3].

ولا شك أن الاختصاص الجزائي في النظام القانوني الفلسطيني يعتمد اعتماداً كلياً على محاكم البداية[4]، فهي تختص بالبت في طلبات تمديد توقيف المتهمين لمدد لا تزيد عن 45 يوم لدى انتهاء مدد التوقيف المقررة لمحكمة الصلح[5]، والنظر في طلبات الإفراج بكفالة عن المتهمين الموقوفين على ذمة محكمة البداية[6]، والحكم في جميع الجرائم من نوع الجنايات وجرائم الجنح المتلازمة معها، والمحالة إليها بموجب قرار الاتهام[7]، واستئناف الأحكام الحضورية والمعتبرة بمثابة حضورية في الدعاوى الجزائية الصادرة عن محكمة الصلح[8]، والنظر في طلب رد اعتبار المحكوم عليه في جناية أو جنحة[9]، ويجوز لمحكمة البداية المشكلة من قاض فرد أن تنظر في

[1] عبد القادر صابر جرادة، مرجع سابق، ص 14.
[2] المادة (17) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
[3] راجع: المادة (2/1/ب) من القانون رقم (2) لسنة 2005م المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
[4] عبد القادر صابر جرادة، مرجع سابق، ص 20.
[5] راجع: المادة (2/120) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.
[6] راجع: المادة (131) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.
[7] راجع: المادة (1/168) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.
[8] راجع: المادة (1/323/أ) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.
[9] المادة (437) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.

جميع الجنايات وجرائم الجنح المتلازمة معها، وأية جرائم مرتبطة بها ارتباطاً لا يقبل تجزئة، والتي لا تزيد عقوبتها عن خمس سنوات[1].

وطبقاً لقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م فإن محكمة البداية تعتبر هي المحكمة المختصة بنظر الاستئنافات المرفوعة إليها ضد قرارات لجنة الانتخابات المركزية، كما تختص بنظر الطعون المتعلقة بنتائج انتخابات مجالس الهيئات المحلية، والجرائم الجنائية الناتجة عنها.

وتجدر الإشارة إلى أنه بتاريخ 2006/5/15م كان رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قد أصدر قراراً بقانون رقم (7) لسنة 2006م بشأن محكمة الجنايات الكبرى والتي سلبت محاكم البداية صلاحية النظر في بعض الجرائم والتي سميت بالجنايات الكبرى، واختصت المحكمة المستحدثة بنظر جرائم القتل والاغتصاب وهتك العرض والخطف الجنائي أو الشروع فيها، كما اختصت بنظر جرائم الاعتداء على المال العام والأمن العام، غير أن المجلس التشريعي قام بإلغاء هذا الأخير بموجب قراره رقم (3/1/1105) الصادر في جلسته المنعقدة يومي الأربعاء والخميس الموافق 26-2008/3/27م[2]، وهو ما يعني عودة الاختصاصات الجزائية إلى محكمة البداية بنظر كافة الجنايات.

الفرع الثالث : محاكم الاستئناف:

إن استحداث محكمة الاستئناف في التشريع الفلسطيني الحديث يجعل النظام القضائي الفلسطيني على درجتين من التقاضي، فالدرجة الأولى هي لمحكمة الصلح والبداية، والدرجة الثانية البداية بالنسبة للقضايا المستأنفة من محكمة الصلح ومحكمة الاستئناف بالنسبة للقضايا المستأنفة من محكمة البداية.

وتؤلف كل محكمة استئناف من رئيس وعدد كاف من القضاة[3]، وتنشأ محاكم الاستئناف في القدس وغزة ورام الله[4]، ويتولى مجلس القضاء الأعلى تنظيم أعمال محاكم الاستئناف

---

[1] المادة (2/1/أ) من القانون رقم (2) لسنة 2005م المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.

[2] الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث والسبعين، يونيو/2007م، ص 67.

[3] المادة (2/11) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، والمادة (19) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.

[4] المادة (18) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، والمادة (1/11) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.

وتقسيمها إلى دوائر متخصصة[1]، وتنعقد محكمة الاستئناف من ثلاثة قضاة برئاسة أقدمهم للنظر في القضايا الجزائية والمدنية المستأنفة إليها[2].

وتختص محاكم الاستئناف بالنظر في الاستئنافات المرفوعة إليها – في المواد المدنية والجزائية – بشأن الأحكام والقرارات الصادرة عن محاكم البداية بصفتها محكمة أول درجة بالإضافة لأي استئناف يرفع إليها بموجب أي قانون آخر[3]، كما تختص محكم الاستئناف بالتقرير في دعاوى الجنايات والجنح بناء على طلب النائب العام نقل الدعوى إلى محكمة أخرى من ذات الدرجة، وذلك عندما يكون نظرها في دائرة المحكمة المختصة من شأنه الإخلال بالأمن العام[4].

الفرع الرابع : المحكمة العليا:

وتعتبر المحكمة العليا رأس الهرم للجهاز القضائي في الدول التي تأخذ بالنظام الأنجلوسكسوني ومنها فلسطين. وقد كانت المحكمة العليا قديماً تنعقد بأكثر من صفة، فقد تكون محكمة استئناف في قضايا الحقوق أو الجزاء (وذلك بالنسبة للأحكام الصادرة عن المحاكم المركزية بصفتها محاكم جنايات أو بصفتها محاكم حقوق أو محاكم أراضي)، وقد تكون محكمة أميرية تنظر في قضايا البحارة و عقود التأمين البحري، وقد تنعقد بصفتها محكمة عدل عليا كجهة قضاء إداري[5] ومن ثم لحقتها تطورات عدة وفقاً للفلسفة القانونية والقضائية التي كانت تسود خلال فترات الحكم المتعاقبة والمتباينة على فلسطين إلى أن وصلت إلى شكلها الحالي بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.

وقد تقدم أنه زمن توحيد الضفتين كانت هناك محكمة تمييز واحدة في العاصمة عمان ويشمل نشاطها الضفة الغربية بالإضافة إلى الضفة الشرقية، وعلى أثر حرب 1967م ووقوع الضفة تحت الاحتلال العسكري الإسرائيلي أنيط بمحكمة الاستئناف في الضفة الغربية الواقعة في القدس صلاحيات محكمة التمييز الأردنية بالنسبة لمحاكم الضفة الغربية والتي انتقلت فيما بعد

---

[1] المادة (21) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
[2] المادة (20) من قانون تشكيل المحاكم رقم (5) لسنة 2001م.
[3] راجع: المادة (22) من قانون تشكيل المحاكم رقم (5) لسنة 2001م.
[4] المادة (182) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.
[5] فتحي الوحيدي، القضاء الدستوري في فلسطين وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل ومشروع قانون المحكمة الدستورية العليا، غزة،2004،ص27.

إلى رام الله بعد صدور القرار الإسرائيلي بتوحيد مدينة القدس وضمها إلى إسرائيل واعتبارها عاصمة للدولة العبرية.

ونظراً لأن السلطة الفلسطينية عندما عادت إلى أرض الوطن لم تكن لها سيطرة إلا على أجزاء من قطاع غزة وأريحا، فقد أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات القرار رقم (2) لسنة 1994م بشأن مد ولاية المحكمة العليا بغزة لتشمل قطاع غزة وأريحا لتسد الفراغ القانوني، لأن محكمة استئناف رام الله كانت في ذلك الوقت تحت سيطرة الاحتلال الإسرائيلي ولم يكن لها ولاية على مدينة أريحا الخاضعة حسب اتفاقية السلام لسيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية، وأناط بالمحكمة العليا الصلاحية المنصوص عليها في المادة (8) من قانون تشكيل المحاكم رقم (26) لسنة 1952م وطلب منها في هذه الحالة تطبيق التشريعات سارية المفعول في الضفة الغربية[1]، وعلى ذلك أصبح للمحكمة العليا بغزة ولاية تامة بالنسبة لكافة المحاكم الواقعة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية فلها صفة محكمة عليا في استئنافات الحقوق والجزاء بالإضافة لصفتها كمحكمة عدل عليا (قضاء إداري) بعد انتقلت إليها اختصاصات محكمة التمييز الأردنية الواردة في قانون تشكيل المحاكم الأردني.

كما أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات القرار رقم (1) لسنة 1995م في سبيل إلغاء القيود الواردة على صلاحيات محكمة العدل العليا، وقد نص القرار على إلغاء المادتين الثالثة ولرابعة من قانون دعاوى الحكومة رقم (30) لسنة 1926م المعمول به في قطاع غزة، والمواد (5،6،7) من قانون دعاوى الحكومة رقم (5) لسنة 1985م المعمول به في الضفة الغربية[2].

وبعد إلغاء المواد السابقة أصبحت محكمة العدل العليا صاحبة الولاية للفصل في المسائل التي لم تدخل في اختصاصها من قبل، وخاصة فيما يتعلق بوضع يدها على الأموال المنقولة، كما ألغى القرار السابق بعض القيود الواردة على صلاحية المحكمة حيث أصبح بالإمكان مقاضاة الدولة دون الحاجة للحصول على موافقة خطية من الحكومة[3].

---

[1] عبد الناصر أبو سمهدانة، مرجع سابق، ص 57.
[2] الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث، يناير/1995م، ص 90.
[3] عبد الناصر أبو سمهدانة، مرجع سابق، ص 58.

وبصدور القرار رقم (20) لسنة 1998م عن رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ 1998/5/20م الذي ألغى عدداً من الأوامر العسكرية من أهمها لجان الاعتراض الإسرائيلية، عاد للمحكمة العليا صلاحية النظر في الكثير من الدعاوى التي ترفع ضد القرارات الإدارية[1].

وفي سبيل استكمال تطوير وتوحيد القانون والجهاز القضائي على مستوى الوطن، أصدر المشرع الفلسطيني بتاريخ 2001/5/12م قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م، وقد خص المشرع الفلسطيني محكمة العدل العليا بالذكر في الباب الخامس من ذلك القانون، حيث نصت المادة (23) على أنه:

" تتكون المحكمة العليا من : 1- محكمة النقض، 2- محكمة العدل العليا ".

وتشكل المحكمة العليا من رئيس ونائب أو أكثر وعدد كاف من القضاة و يكون المقر الدائم لها في العاصمة القدس, وتنعقد مؤقتا مدينتي غزة ورام الله حسب مقتضى الحال[2]، وتنعقد المحكمة العليا بحضور أغلبية ثلثي عدد أعضائها على الأقل بناء على طلب رئيسها أو إحدى دوائرها في الحالات الآتية :

1- العدول عن مبدأ قانوني سبق أن قررته المحكمة, أو لرفع تناقض بين مبادئ سابقة.
2- إذا كانت القضية المعروضة عليها تدور حول نقطة قانونية مستحدثة, أو على جانب من التعقيد أو تنطوي على أهمية خاصة[3].

وتتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا لحين تشكيلها بقانون ما لم تكن داخلة في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة[4].

وقد نص القانون على إنشاء مكتب فني بالمحكمة العليا يتولى رئاسته أحد قضاتها يعاونه عدد من القضاة أو القضاة المتقاعدين أو كبار المحاميين يختارهم مجلس القضاة الأعلى لمدة سنتين قابلتين للتجديد، ويلحق بالمكتب الفني عدد كاف من الموظفين[5]، ويختص المكتب الفني باستخلاص المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة العليا في ما تصدره من أحكام وتبويبها

[1] حسين أبو الهنود، محاكم العدل العليا، سلسلة تقارير قانونية، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 1999م، ص 52.
[2] المادة (24) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م .
[3] المادة (25) منقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
[4] المادة (37) منقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
[5] المادة (26) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.

ومراقبة نشرها بعد عرضها على رئيس المحكمة وإعداد البحوث اللازمة وأية مسائل أخرى يكلفه بها رئيس المحكمة العليا[1].

هذا ويتولى مجلس القضاء الأعلى تنظيم أعمال المحكمة العليا وتقسيمها إلى دوائر متخصصة وفقاً لنص المادة (28) من قانون تشكيل المحاكم النظامية.

وبالعودة إلى محكمة النقض التي تشكل أحد مكونات المحكمة العليا فلقد كانت الغاية من إنشاءها هي توحيد اتجاهات القضاء في تفسير القانون وتطبيقه، درءً لما قد يترتب على اختلافها من فرقة في المعاملة بين الخصوم رغم تماثل مواقفهم، وهو أمر تتأذى منه العدالة لما ينطوي عليه من معنى الإخلال بالمساواة[2].

وتنعقد محكمة النقض برئاسة رئيس المحكمة العليا وأربعة قضاة، وعند غياب الرئيس يرأسها أقدم نوابه، فالقاضي الأقدم في الهيئة[3]، وتختص محكمة النقض بالنظر في:

1- الطعون المرفوعة إليها عن محاكم الاستئناف في القضايا الجزائية والمدنية ومسائل الأحوال الشخصية لغير المسلمين.

2- الطعون المرفوعة إليها عن محاكم البداية بصفتها الاستئنافية.

3- المسائل المتعلقة بتغيير مرجع الدعوى.

4- أية طلبات ترفع إليها بموجب أي قانون آخر[4].

وتعتبر محكمة النقض جهة طعن غير عادية في الأحكام، لكنها مع ذلك ليست درجة في التقاضي، إذ لا شأن لها بتحقيق وقائع الدعوى، بل هي تسلم بها كما استظهرتها محكمة الموضوع، وينحصر عملها في مراقبة مدى تطبيق القانون، ومدى سلامة الإجراءات التي باشرتها المحكمة في هذا السبيل، وبتعبير آخر فإن محكمة النقض لا تراقب التقدير القضائي،

---

[1] المادة (27) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
[2] عبد القادر صابر جرادة، مرجع سابق، ص 17.
[3] المادة (29) من قانونتشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م .
[4] المادة (30) من قانونتشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م .

بل تراقب الشرعية الإجرائية والموضوعية[1]، إلا أنها تنظر في موضوع الدعوى إذا طعن في الحكم الصادر بعد النقض الأول للحكم[2].

وقد نظم قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (1) لسنة 2001م على إجراءات نقض الأحكام الصادرة في المواد المدنية والتجارية، في حين نظم قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م إجراءات نقض الأحكام الصادرة في المواد الجزائية.

أما المكون الآخر للمحكمة العليا فهي محكمة العدل العليا التي تنعقد من رئيس المحكمة العليا وقاضيين على الأقل، وعند غياب الرئيس يرأس المحكمة أقدم نوابه، فالقاضي الأقدم في هيئة المحكمة[3].

وتعتبر محكمة العدل العليا بمثابة محكمة القضاء الإداري في فلسطين فهي تقتصر على نظر دعاوى الإلغاء فقط دون باقي الدعاوى الإدارية الأخرى، ولئن كان القضاء الإداري في فلسطين هو قضاء إلغاء، فإنه ينصب على إلغاء القرارات الإدارية المعيبة بأنواعها، وذلك كله شريطة أن يكتنف هذه القرارات ما يستأهل الطعن فيها بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا من عيوب والتي نص عليها القانون حصراً.

ووفقا للمادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية في فلسطين رقم (5) لسنة 2005م فإن محكمة العدل العليا تختص بما يلي :

1- الطعون الخاصة بالانتخابات.
2- الطلبات التي يقدمها ذو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية.
3- الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص المتوفين بوجه غير مشروع.
4- المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلي المعاش أو الاستيداع أو الفصل وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفي.

---

[1] عبد القادر صابر جرادة، مرجع سابق، ص 17.
[2] راجع المادة (375) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.
[3] المادة (32) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.

5- رفض الجهة الإدارية أو إقناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقا لأحكام القوانين والأنظمة المعمول بها.

6- سائر المنازعات الإدارية .

7- المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو إستدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب ضرورة الفصل فيها تحقيقا للعدالة

8- أية أمور أخرى ترفع إليها بموجب أحكام القانون .

أما عن أوجه الطعن في القرارات الإدارية أمام محكمة العدل العليا فقد اشترطت المادة (34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية (5) لسنة 2001م أن تكون الطلبات والطعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا من الأفراد أو الهيئات الواردة في المادة (33) من هذا القانون أن يكون سبب الطعن متعلق بواحد أو أكثر من ما يلي:

1- الاختصاص.

2- وجود عيب في الشكل.

3- مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

4- التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة على الوجه المبين في القانون.

واعتباراً من 2001/10/5م ، ومع سريان قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، و قانون تشكيل المحاكم النظامية وردت أصول محاكمات محدثة وخاصة لتطبق أمام محكمة العدل العليا، وهو ما يفهم منه استقلال إجراءات التقاضي الإداري جزئياً عن الإجراءات المدنية و التجارية شأنها شأن قواعد القانون الإداري الموضوعية، بالإضافة إلى أن نظام قضاء محكمة العدل العليا هو نظام تقاضي ذو درجة واحدة، بحيث يكون الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا نهائياً وقطعياً غير قابل لأي نوع من أنواع الطعون، بعكس ما هو الحال في القضاء الإداري المصري حيث التقاضي على درجتين، كما وأن محكمة العدل العليا تنظر فيما يرفع إليها بصفة الاستعجال تبعاً لنصوص القانون، ذلك أن نص المادة (291) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية اعتبرها كذلك لارتباطها بمبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون وضرورة المحافظة عليهما، ثم إن محكمة العدل العليا ليس فيها اختصاص قيمي أو نوعي كسائر المحاكم الأخرى، بالإضافة إلى أن اختصاصها يغطي جميع أنحاء فلسطين، وتتمتع

أحكام القضاء الإداري كما القضاء العادي بحجية الشيء المقضي فيه والتي بمقتضاها يصبح هناك قرينة قانونية قاطعة على أن الحكم هو عنوان الحقيقة فيما يقضى فيه.

والقاضي الإداري في فلسطين إذا لم يجد نصاً خاصاً في التشريعات ذات العلاقة بحكم النزاع المعروض (نصوص إجرائية)، فإنه لا يحتفظ بحريته واستقلاله في استنباط الأحكام الملائمة كما هو في مصر أو فرنسا، بل يطبق الشريعة العامة لأصول المحاكمات والمتمثلة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية وتعديلاتها وكذلك الأصول والعادات المتبعة في المحاكم.

المطلب الثاني

المحكمة الدستورية العليا

تحتل القواعد الدستورية المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة برمته، إذ هي تسمو على كل ما عداها من قوانين أوأنظمة أوتعليمات أو قرارات تتخذها السلطات العامة بما فيها السلطة التشريعية، فالدستور هو الذي يؤسس السلطات في الدولة، وهو الذي يحدد لها اختصاصاتها وطريقة ممارسة تلك الاختصاصات، فضلا عن ما يتضمنه من قواعد متعلقة بحقوق وحريات المواطنين وواجباتهم.

فإن حادت سلطة التشريع عن مقتضى تلك الموجهاتوالقيود وهي بصدد سن تشريع، أو حادت عن حدود الاختصاصات التي رسمها لها المشرع أو تحللت من القيود التي وضعها أو أنها خالفت بقانون أصدرته أو أنظمة وتعليمات تبنتها،أو مبدأأو نصاً دستورياً، فإنها تكون بذلك قد جاوزت اختصاصاتها وحدود سلطتها،ويعد ما أقدمت عليه معيباً وباطلاً لمخالفته الدستور، لذا كان لا بد من الرقابة الدستورية على التشريعات من أجل ضمان الالتزام الشكلي والموضوعي بما قرره الدستور، ويسرى نفس الحكم على التصرفات المشوبة بعيب عدم الدستوريةالصادرة من السلطة التنفيذية أو من السلطة القضائية.

وعليه فان الرقابة على دستورية التشريعات فحواها فحص العيوب اللاحقة بالتشريعات سواء أكانت عيوب شكلية أم عيوب موضوعية لتقرير دستوريتها من عدمه،

ويعدالقضاءالدستوريالحارس الأمين للنظام القانوني فيالسلطة الوطنية الفلسطينية برمته ولمبدأ سيادة القانون والحقوق والحريات العامة.

إن من شأن وجود نظام رقابي قضائي على دستورية القوانين أن يسهم في بناء دولة القانون التي يسود فيها العدل والحرية واحترام النظام والقانون لاسيما في الحالة الفلسطينية التي تصبو نحو الاستقلال وإقامة الحلم الفلسطيني.

وعرفت فلسطين الرقابة على دستورية القوانين لأول مرة في عام 1952م حينما صدر الدستور الأردني الذي كان ساري في الضفة الغربية التي كانت جزءً من المملكة الأردنية الهاشمية، حيث أكد المشرع الأردني في الفقرة الثالثة من المادة (10) على مبدأ الرقابة على الدستورية إذ جاء فيها: " تنظر محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل في إبطال أي إجراء صادر بموجب نظام يخالف الدستور أو القانون بناء على شكوى المتضرر "[1].

وعند صدور القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002م بتاريخ 2002/5/29م نصت المادة (95) منه على أن :" تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخلة في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة "، كمانصت المادة (83) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م على أنه: " تتولى المحكمة العليا مؤقتًا كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا لحين تشكيلها ما لم تكن داخله في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقا للقوانين النافذة "، وهو ذاته نص المادة (37) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2005م.

وقد عاد المشرع الدستوري وأكد مرة أخرى على ضرورة تشكيل المحكمة الدستورية بقولهفي المادة (94) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م:

1- تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في:
أ- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها.
ب- تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات.

[1]انظر في هذا المعنى: عمر حمزة التركماني، مرجع سابق، ص 19 وما بعدها.

ج- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

2- يبين القانون طريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، والإجراءات الواجبة الإتباع، والآثار المترتبة على أحكامها.

وقد باشرت المحكمة العليا الاختصاص المؤقت لها، ونظرت عدة طعون بصفتها محكمة دستورية نذكر منها الطعن رقم 2005/5 والذي تقدمت به جمعية المحامين العرب من أجل حقوق الإنسان في 2005/11/17م ضد رئيس السلطة الفلسطينية والمجلس التشريعي الفلسطيني وقد انصب الطعن على قانون السلطة القضائية رقم (15) لسنة 2005م الذي أصدره رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ 2005/10/11م بعد سنه من المجلس التشريعي الفلسطيني، ونشر في الوقائع الفلسطينية بالعدد الستين الصادر في 9 نوفمبر 2005م، حيث قضت المحكمة العليا بعدم دستورية القانون المطعون فيه لمخالفته بصفة أصلية نص المادة (100) من القانون الأساسي الفلسطيني، ولاحتوائه على نصوص قانونية مخالفة في مجملها للدستور، مما يتعين معه القضاء بعدم دستوريته، واعتباره كأن لم يكن.

كما نذكر الطعن رقم 2006/1م حيث تقدم أحد النواب بصفته عضواً في المجلس التشريعي الأول للسلطة الفلسطينية ورئيس ذلك المجلس في 2006/3/8م بطعن إلى المحكمة العليا بصفتها دستورية ضد المجلس التشريعي الفلسطيني الثاني المنتخب في 2006/1/25م، ورئيسه الدكتور عزيز الدويك، وذلك للطعن في الإجراءات والقرارات التي اتخذها المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة في 2006/3/6م بعدم إقرار محضر وقرارات الجلسة الأخيرة للمجلس التشريعي الأول المنعقدة في 2006/2/13م، حيث أصدرت المحكمة قرارها بالأكثرية بعدم دستورية القرارات والإجراءات برزمة واحدة والتي تم اتخاذها من المجلس الحالي في جلسة 2006/3/6م، وإلزام المستدعى ضدهما بتصويب الوضع الناشئ عن تلك الإجراءات والقرارات بما ويتفق مع أحكام القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

وقد بقي الحال على ما هو عليه إلى أن أصدر رئيس السلطة الفلسطينية قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م بتاريخ 2006/2/17م والمنشور في العدد 62 من الوقائع الفلسطينية، والذي يعد أول قانون فلسطيني ينظم القضاء الدستوري، ونص على إنشاء هيئة قضائية متخصصة ومستقلة قائمة بذاتها في فلسطين وتدعى المحكمة الدستورية العليا.

وتؤلف المحكمة الدستورية العليا من رئيس ونائب له وسبعة قضاة، وتنعقد هيئة المحكمة من رئيس وستة قضاة على الأقل، وتصدر قراراتها بالأغلبية[1]، ويرأس جلسات المحكمة رئيسها أو نائبه في حال خلو منصبه أو غيابه أو وجود مانع لديه في جميع اختصاصاته ثم الأقدم من الأعضاء[2]، على أن يتم التشكيل الأول للمحكمة بتعيين رئيس المحكمة وقضاتها بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل[3]، ويكون مقر المحكمة في مدينة القدس، ولها أن تتخذ لها مقراً مؤقتاً في مدينة رام الله وفي مدينة غزة حسب مقتضى الحال[4]، ويعين رئيس وقضاة المحكمة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا[5].

ويؤدي رئيس المحكمة ونائبه وقضاتها أمام رئيس السلطة الوطنية قبل مباشرة أعمالهم بحضور كل من رئيس المجلس التشريعي ورئيس مجلس القضاء الأعلى اليمين القانونية[6]، وحرصاً من المشرع على ضمان استقلالية قضاة المحكمة فقد حظر على عضو المحكمة أن يتولى أي وظيفة أخرى، أو أن يمارس نشاطاً تجارياً أو سياسياً أو حزبياً، وإذا كان منتمياً إلى حزب، فعليه الاستقالة قبل حلف اليمين القانونية[7].

وتؤلف الجمعية العامة للمحكمة من جميع أعضائها، ويناط بها الاختصاصات الواردة في القانون، بالإضافة إلى وضع نظام داخلي يوضح كيفية النظر في المسائل المتعلقة بنظام المحكمة ومعايير الكفاءة والخبرة اللازمة في قضاتها وأمورها الداخلية وتوزيع الأعمال بين أعضائها وجميع الشؤون الخاصة بهم كما يجب استشارتهم في مشاريع القوانين المتعلقة بالمحكمة قبل إحالتها إلى المجلس التشريعي على أن تبدي رأيها بذلك خطياً خلال شهر من تاريخ تسلمها تلك المشاريع، ويجوز للجمعية العامة أن تفوض رئيس المحكمة أو لجنة من أعضائها في بعض من اختصاصاتها بقرار يتخذ بالأغلبية المطلقة[8]، كما تتولى الجمعية العامة

[1] المادة (2) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[2] المادة (3) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[3] المادة (1/5) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[4] المادة (2/1) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[5] المادة (2/5) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[6] المادة (7) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[7] راجع : المادة (6) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[8] المادة (8) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.

للمحكمة مباشرة كافة الاختصاصات المقررة لمجلس القضاء الأعلى بموجب قانون السلطة القضائية بالنسبة لأعضاء المحكمة[1].

وتسري على أعضاء المحكمة بما يتفق مع كيان هذه المحكمة واستقلالها الأحكام المتعلقة برد القضاة وعدم قابليتهم للعزل وواجباتهم واستقالاتهم وإجازاتهم وإعارتهم المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية[2]، كما يتقاضى رئيس وأعضاء المحكمة الرواتب والعلاوات والبدلات المحددة لرئيس وأعضاء المحكمة العليا وفقاً لأحكام قانون السلطة القضائية[3].

ووفقاً للمادة (24) من قانون المحكمة فإن المحكمة الدستورية العليا تختص دون غيرها بما يلي:

1- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة.

2- تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها.

3- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

4- الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر احدهما من جهة قضائية أو جهة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها.

5- البت في الطعن بفقدان رئيس السلطة الوطنية الأهلية القانونية وفقاً لأحكام البند (1/ج) من المادة (37) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، ويعتبر قرارها نافذاً من تاريخ مصادقة المجلس التشريعي عليه بأغلبية ثلثي عدد أعضائه.

ويكون للمحكمة في سبيل القيام بالاختصاصات المنصوص عليها في المادة (24) ممارسة كل الصلاحيات في النظر، والحكم بعدم دستورية أي تشريع أو عمل مخالف للدستور (كلياً أو جزئياً)، وعند الحكم بعدم دستورية أي قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار جزئياً أو كلياً، على السلطة التشريعية أو الجهة ذات الاختصاص تعديل ذلك القانون أو المرسوم أو

---

[1] المادة (9) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[2] المادة (12) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[3] المادة (13) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.

اللائحة أو النظام أو القرار بما يتفق وأحكام القانون الأساسي والقانون، وعند الحكم بعدم دستورية أي عمل يعتبر محظور التطبيق، وعلى الجهة التي قامت به تصويب الوضع وفقاً لأحكام القانون الأساسي والقانون ورد الحق للمتظلم أو تعويضه عن الضرر أو كلاهما معاً[1].

وتسري على قرارات الإحالة والدعاوى والطلبات (التي تقدم للمحكمة) الأحكام المقررة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م بما لا يتعارض وطبيعة اختصاص المحكمة والأوضاع المقررة أمامها، وذلك فيما عدا الأحكام والإجراءات المقررة في الفصل الثاني من القانون.

وتتولى المحكمة الرقابة القضائية على الدستورية على الوجه التالي[2]:

1- بطريق الدعوى الأصلية المباشرة التي يقيمها الشخص المتضرر أمام المحكمة استناداً إلى أحكام المادة (24) من هذا القانون.

2- إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار لازم للفصل في النزاع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية.

3- إذا دفع الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي، أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز تسعين يوماً لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد، اعتبر الدفع كأن لم يكن.

4- إذا كانت المحكمة تناقش نزاعاً معروضاً عليها وأثناء السير في النزاع تبين للمحكمة أن هناك نص غير دستوري متصل بالنزاع، فلها من تلقاء نفسها أن تتصدى بأن تفصل في عدم دستوريته بشرط أن يكون ذلك النص متصلاً فعلاً بالمنازعة المطروحة أمامها حسب الأصول.

[1] المادة (25) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[2] المادة (27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.

ولا يجوز مباشرة الإجراءات أمام المحكمة إلا بواسطة ممثل عن هيئة قضايا الدولة، أو بواسطة محام لا تقل خبرته بالمحاماة عن عشر سنوات متصلة، ويعين رئيس المحكمة محامياً للمدعي الذي يثبت إعساره[1].

وتصدر أحكام المحكمة باسم الشعب العربي الفلسطيني[2]، وتكون أحكام المحكمة وقراراتها نهائية وغير قابلة للطعن[3]، وأحكام المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة[4].

وتسري على الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة فيما لم يرد فيه نص في القانون القواعد المقررة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، بما لا يتعارض وطبيعة تلك الأحكام والقرارات[5]، كما تسري على الرسوم والمصروفات فيما لم يرد به نص في القانون الأحكام المقررة في قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (1) لسنة 2003م[6].

وتكون للمحكمة موازنة سنوية مستقلة تعد وفقاً للأسس التي تعد بها الموازنة العامة، كما يتولى رئيس المحكمة إعداد مشروع الموازنة لتقديمه إلى الجهة المختصة بعد بحثه وإقراره من الجمعية العامة للمحكمة بالأغلبية المطلقة، ويكون رئيس المحكمة مسئولاً عن جميع المسائل المتعلقة بتنفيذ الموازنة وفقاً للوائح الصادرة بموجب القانون، وتسري على موازنة المحكمة والحساب الختامي أحكام قانون الموازنة العامة[7].

ويكون للمحكمة رئيس قلم وعدد كاف من الموظفين والإداريين العاملين، ويكون لرئيس المحكمة ووزير العدل سلطة الإشراف عليهم كل في حدود اختصاصه القانوني وفقاً لأحكام قانون السلطة القضائية[8]، كماتسري على الموظفين الإداريين العاملين بالمحكمة أحكام قانون الخدمة المدنية[9].

[1]المادة (31) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[2]المادة (38) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[3]المادة (40) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[4]المادة (1/41) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[5]المادة (44) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[6]المادة (47) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[7]المادة (48) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[8]المادة (49) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.
[9]المادة (50) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.

وبالرغم مما سبق فإن المحكمة لم تجد طريقها إلى النور حتى تاريخه، والتي عكست الأهمية البالغة والضرورة الملحة لوجود هذه المحكمة ولقضاء دستوري متخصص ومستقل يتولى الفصل القضائي بين الفرقاء السياسيين وفي النزاعات الدستورية بين السلطات الثلاث والمؤسسات العامة حيث غيابها المستمر حتى تاريخه صعد الخلاف بين الفرقاء وأوصله إلى طريق مسدود في غياب مرجعية قضائية دستورية مستقلة يتم الاحتكام لها وتحظى بثقة الأطراف ويلتزمون بأحكامها[1]. ونحن نتفق مع ما جاء في راى الدكتور جميل سلامة حول ضرورة إنشاء المحكمة الدستوريةالعليا خاصةً

المطلب الثالث

تنظيم النيابة العامة

النيابة العامة شعبة من شعب السلطة القضائية وهي النائبة عن المجتمع والممثلة له، وتتولى تمثيل المصالح العامة، وتسعى لتحقيق موجبات القانون في مباشرة الدعوى الجزائية ومتابعة سيرها أمام المحاكم والنهوض بكافة الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها في القوانين[2].

[1] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 692.

[2] التقرير السنوي للنيابة العامة لدولة فلسطين للسنة للقضائية 2006م، المكتب الفني للنائب العام، من إصدارات النيابة العامة، غزة، 2007، ص 7.

الفرع الأول: أعضاء النيابة العامة:

لدى قدوم السلطة الفلسطينية إلى المناطق الفلسطينية وانسحاب قوات الاحتلال الإسرائيلي أصدر رئيس السلطة الوطنية القرار رقم "287" لسنة 1995م بتاريخ 1995/12/9م وجاء فيه: " أن النائب العام يرأس النيابة العامة ويعاونه عدد من المساعدين ووكلاء النيابة والمدعون العامون ومعاونو النيابة وموظفو الضابطة العدلية، ويخضعون جميعاً لمراقبته وتعليماته المباشرة[1]، ويمارس النائب العام الصلاحيات والاختصاصات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر السارية المفعول بأراضي السلطة الوطنية الفلسطينية[2]، وقد اعتبر القرار وظيفة وكيل النيابة بقطاع غزة مثيلة لوظيفة المدعي العام بالضفة الغربية ويمارس كلاً منهما صلاحيات الآخر حيثما وجد[3]، وتطبق المادة (59) من قانون أصول المحاكمات الجزائية لسنة 1924م المعمول بها في قطاع غزة جميع أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية[4].

وقد ألغى القرار نظام رئيس النيابة العامة لدى محكمة التمييز والنائب العام لدى كل محكمة من محاكم الاستئناف ويتولى النائب العام للسلطة الوطنية الفلسطينية الصلاحيات المنصوص عليها في المادتين 12– 13 من قانون أصول الجزائية رقم (9) لسنة 1961م[5]، كما ألغى القرار كل ما يعارضه معه، وقد جاء صدور هذا القرار سعياً من رئيس السلطة الوطنية إلى توحيد مؤسسة النيابة العامة في شطري الوطن بعد أن كانت النيابة العامة في كل شطر تخضع لنظام قانوني يختلف عن الأخرى.

وبعد انتخاب المجلس التشريعي في يناير 1996م باشر المجلس بإصدار العديد من القوانين الموحدة، ومنها قانون الإجراءات الجزائية والذي اختص النيابة العامة إقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها وبين بشكل مفصل الاختصاصات والإجراءات المتبعة لتحريك الدعوى الجزائية في كافة مراحلها وأعطى للنائب العام صلاحية الإشراف على مأموري الضبط القضائي وأخضعهم لمراقبته، وكذلك قانون السلطة القضائية الذي أكد على اعتبار النيابة العامة شعبة من شعب السلطة القضائية، وحدد تشكيل النيابة العامة، وشروط تعيين النائب العام وأعضاء النيابة

---

[1] المادة (1) من القرار رقم (287) لسنة 1995م.
[2] المادة (2) من القرار رقم (287) لسنة 1995م.
[3] المادة (4) من القرار رقم (287) لسنة 1995م.
[4] المادة (5) من القرار رقم (287) لسنة 1995م.
[5] المادة (3) من القرار رقم (287) لسنة 1995م.

العامة وبين واجباتهم وطرق ترقيتهم ومساءلتهم حيث أفرد المشرع للنيابة العامة الباب الخامس المشتمل على المواد من (60–74).

وبموجب المادة (60) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م فإن النيابة العامة تؤلف من النائب العام ونائب عام مساعد أو أكثر ورؤساء النيابة العامة ووكلاء النيابة ومعاوني النيابة، وأعضاء النيابة العامة يتبعون رؤسائهم وفقاً لترتيب درجاتهم.

أولاً: النائب العام:

يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى وبمصادقة المجلس التشريعي[1]،ولم يضع المشرع الفلسطيني شروطاً خاصة فيمن يعين نائباً عاماً، واكتفى بالشروط الواردة في المادة (16) من قانون السلطة القضائية الخاصة بتعيين القضاة، وهذا تصرف يمثل قصوراً تشريعياً غير محمود، إذ أن هذا المنصب القضائي هام وخطير جداً، الأمر الذي نرى معه وجوب النص صراحة على بعض الشروط الخاصة التي يجب أن تتوافر فيمن يعين نائباً عاماً لاسيما شرط الخبرة في العمل القضائي التي لا تقل عن 15 عاماً[2].

والنائب العام هو الممثل عن الهيئة الاجتماعية في مباشرة وتحريك الدعوى الجزائية ومتابعة سيرها حتى يصدر بها حكم قطعي، وولايته في ذلك شاملة تشتمل على سلطتي التحقيق والاتهام وتنبسط على كافة ربوع الوطن، ويتولى النائب العام كافة الاختصاصات القضائية والإدارية على جميع أعضاء النيابة العامة، وله أن يباشرها بنفسه وله في غير الاختصاصات المنوطة به على سبيل الانفراد أن يعهد إلى أي من أعضاء النيابة العامة المعهود إليهم قانوناً معاونته أو مباشرتها نيابة عنه[3].

---

[1] المادة (107) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

[2] عبد القادر صابر جرادة، مرجع سابق، ص 114.

[3] التقرير السنوي للنيابة العامة، مرجع سابق، ص7.

ويؤدي النائب العام القسم القانوني أمام رئيس السلطة الوطنية بحضور وزير العدل قبل مباشرة أعماله، وفي حال غياب النائب العام أو خلو منصبه أو قيام مانع لديه يحل محله أحد مساعديه من أعضاء النيابة العامة وتكون له جميع اختصاصاته لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر[1].

وبموجب أحكام قانون الإجراءات الجزائية وقانون السلطة القضائية فإن الناب العام يتولى الصلاحيات التالية:

1- التحقيق في الدعوى الجزائية وإقامتها والتصرف فيها.
2- الإشراف على مأموري الضبط القضائي[2].
3- أن يطلب من الجهات المختصة إقامة الدعوى التأديبية بحق كل من يوقع من مأموري الضبط القضائي مخالفة لواجباته، أو تقصير في عمله[3].
4- أن يندب أي عضو من أعضاء النيابة العامة ليحل محل أي عضو آخر غاب عن العمل أو جد مانع لديه[4].
5- أن يدخل جميع مراكز الإصلاح والتأهيل (السجون) في أي وقت لتفقدها، والتحقق من تطبيق ما تقضي به القوانين، والتأكد من تنفيذ أحكام المحاكم وقرارات النيابة العامة[5].
6- إقامة الدعوى التأديبية على القضاة وأعضاء النيابة العامة[6].

هذا ولا يجوز لغير النائب العام إقامة الدعوى الجزائية ضد موظف أو مستخدم عام أو أحد أعضاء الضبطية القضائية لجريمة وقعت منه أثناء تأدية وظيفة أو بسببها[7].

ثانياً: النائب العام المساعد:

استحدث المشرع الفلسطيني منصب النائب العام المساعد عام 2001م وهو يحل محل النائب العام في حال غيابه أو خلو منصبه أو قيام مانع لديه، ويكون له جميع اختصاصاته لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر[8]، ويختص النائبالعام المساعد بالصلاحيات المخولة له بموجب قانون

[1] المادة (2/68) من قانون السلطة القضائية.
[2] المادة (1/20) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.
[3] المادة (2/20) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.
[4] المادة (3/68) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.
[5] المادة (11) من قانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم (6) لسنة 1998م.
[6] راجع: المواد (49) و (72) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
[7] المادة (54) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م.
[8] عبد القادر صابر جرادة، مرجع سابق، ص 118.

الإجراءات الجزائية، أو ما يفوضه به النائب العام، وقد حدد المشرع الفلسطيني والمادة الأولى من تعليمات النائب العام رقم (9) لسنة 2006م اختصاصات النائب العام، وكذلك قرار النائب العام رقم (2/28) الصادر بتاريخ 2006/6/26م.

ثالثاً: رئيس النيابة:

وظيفة رئيس النيابة هي إدارة إحدى النيابات الجزئية أو الكلية أو المتخصصة، مع ملاحظة أنه لا يجوز أن يمثل وظيفة النيابة العامة لدى المحكمة العليا من تقل درجته عن رئيس نيابة[1]، وفي حال غياب النائب العام وجميع مساعديه يحل محله أقدم أعضاء رؤساء النيابة العامة طبقاً للمادة (3/28) من قانون السلطة القضائية فيكون له ما للنائب العام من السلطات المقررة في مجال إقامة الدعوى الجزائية والاختصاصات الجنائية والإدارية الأخرى، في حين تتطلب السلطات الاستثنائية أو الشخصية للنائب العام تفويضاً خاصاً لمباشرتها[2].

وقد حدد رئيس النائب العام اختصاصات رئيس النيابة بموجب التعليمات القضائية رقم (1) لسنة 2006م حيث بين اختصاصات كلاً من رئيس النيابة الكلية، ورئيس النيابة الجزئية.

رابعاً: وكلاء النيابة:

يباشر وكيل النيابة الجزئية الاختصاصات المخولة بمقتضى قانون الإجراءات الجزائية نيابةً عن النائب العام، وهو بذلك يباشر كافة الاختصاصات الممنوحة للنائب العام، وذلك فيما عدا الاختصاصات الشخصية التي تحتاج لتفويض خاص، وهو بذلك يباشر في دائرة اختصاصه المكاني كافة الاختصاصات العادية في تحريك الدعوى الجزائية ومباشرتها، ويتولى مباشرة كافة الإجراءات المتعلقة بالقبض والتصرف في القضايا التي تدخل ضمن اختصاصه، وقد حدد المشرع في المواد (19،20،21) من التعليمات القضائية للنائب العام اختصاصات وكيل النيابة.

خامساً: معاونو النيابة:

---

[1] راجع المادة (4/68) من من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

[2] التقرير السنوي للنيابة العامة، مرجع سابق، ص 9.

معاون النيابة أحد أعضاءها، ويعمل بها على سبيل الاختبار ويخضع إدارياً للترتيب الأعلى في النيابة العامة التي يعمل بها وفقاً للتسلسل الوظيفي، ويخضع فنياً لإشراف ورقابة وكيل النيابة المشرف على عمله ضمن دائرة الاختصاص، ولوكيل النيابة تكليف معاون النيابة بمرافقته لتمثيل النيابة العامة أمام المحاكم المختصة للتدريب على المرافعة في قضايا المخالفات والجنح، كما يفوض معاونو النيابة العامة خطياً بأي عمل من أعمال التحقيق من قبل وكيل النيابة المشرف، ويتمتع بكل الصلاحيات التي يتمتع بها وكيل النيابة في حدود التفويض الممنوح له.

ويضع النائب العام بعد استطلاع رأي وكيل النيابة المختص تقريراً عن عمل معاون النيابة لبيان مدى أهليته وصلاحيته للعمل القضائي ويخطر به العضو المعني ويعرض التقرير وما يقدمه العضو من ملاحظات مكتوبة على وزير العدل ليقرر صلاحية العضو للتعيين في وظيفة وكيل النيابة أو إعطائه مهلة سنة لإعادة تقدير أهليته وصلاحيته.

المبحث الثاني

المحاكم الشرعية والدينية والمحاكم العسكرية والمحاكم الخاصة

يشتمل الجهاز القضائي في فلسطين إضافة الى المحاكم النظامية والمحكمة الدستورية والنيابة العامة على محاكم دينية تختص بحل المسائل والقضايا المتعلقة بقوانين الأحوال الشخصية لكل ديانة على حدا، فهناك المحاكم الشرعية للمسلمين، والمحاكم الكنسية للمسيحيين، وهذه المحاكم مستقلة عن المحاكم النظامية إدارياً وقضائياً[1] وكذلك على المحاكم العسكرية التي تختص بالشأن العسكري إضافة لبعض المحاكم الخاصة التي تختص كل منها بمجال قضائي معين وسوف نتعرض لها تباعاً في المطالبين التاليين.

المطلب الأول

المحاكم الشرعية والدينية

الفرع الأول : المحاكم الشرعية:

المحاكم الشرعية مؤسسة فلسطينية حكومية مرتبطة برئيس السلطة الوطنية مباشرة بموجب القوانين المعمول بها ومنها: قانون تنظيم وإدارة دائرة قاضي القضاة رقم (18) لسنة 1993م[2]، وهذه المحاكم مقتصر اختصاصها النوعي فقط على المسائل الشرعية والأحوال الشخصية وفقاً لما جاء في المادة (1/101) من القانون الأساسي الفلسطيني.

ووفقاً لأحكام القانون الفلسطيني فإن الاختصاص النوعي للقضاء الشرعي وولاية المحاكم الشرعية تشمل ما يلي:

1. مسائل الأحوال الشخصية للمسلمين وتشمل: إجراء عقود الزواج، ومعاملات الطلاق بأنواعها، وقضايا النفقات للزوجات، وللمطلقات والأرامل، والفروع والأصول، والمهور والنسب والحضانة.
2. الفصل في قضايا الدية إذا كان الطرفان مسلمين أو كان أحدهما غير مسلم، ويتفق على اختصاص القضاء الشرعي.
3. إصدار شهادات (حجج) خلو الموانع الشرعية والتصادق على الزوجية وغير ذلك من الحجج التي تدخل في نطاق الأحوال الشخصية كمنح الإذن بالزواج لمن هم دون السن القانوني للزواج وتسجيل حجج المحرم.

[1] دليل المرأة في المحاكم الشرعية (4)، سلسلة الدليل القانوني للمرأة، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، غزة، 2012م، ص 9.
[2] عبد القادر جرادة، مرجع سابق، ص 9.

4. القضايا المعلقة بالوقف الإسلامي لا سيما إنشاء الوقف بموجب حجج رسمية صادرة عن المحاكم الشرعية.
5. قضايا الحجر وفكه وإثبات الرشد وتنصيب القيم والوصي وعزلهما.
6. توثيق الوكالات الشرعية الخاصة والعامة على السواء.
7. قضايا الهبات والولاية والوصاية والأهلية والمفقود والغائب.
8. تعيين الحصص الإرثية للورثة واستخراج حجج حصر الإرث وذلك بتحديد الورثة وتوزيع أسهم التركة بينهم حسب الأنصبة الشرعية.

ورغم قيام السلطة الفلسطينية منذ عام 1994م وتأسيس المجلس التشريعي عام 1996م لم يتم إقرار تشريعات أحوال شخصية فلسطينية موحدة لجناحي الوطن (الضفة الغربية وقطاع غزة) حتى تاريخه سواء بالنسبة للموضوع أو الإجراءات وبقيت القوانين السابقة الموروثة هي السائدة والسارية حتى الآن[1].

غير أنه قد طرأ على جهاز القضاء الشرعي بعض التعديلات واستحداث بعض المحاكم الشرعية الابتدائية، وإنشاء المجلس الأعلى للقضاء الشرعي عام 2003م بحيث أصبح التقاضي على ثلاث درجات بدلاً من درجتين كما كان في السابق، وأصبح جهاز القضاء الشرعي في الوقت الراهن يتكون من عدة أجسام سنستعرضها من خلال الفروع التالية:

اولا: المجلس الأعلى للقضاء الشرعي: وقد تشكل هذا المجلس بموجب مرسوم رئاسي عام 2003م ويتشكل من:

- قاضي القضاة الشرعي ورئيس المحكمة العليا الشرعية رئيساً.
- نائب قاضي القضاة ونائب رئيس المحكمة العليا الشرعية نائباً للرئيس.
- أعضاء المحكمة العليا الشرعية أعضاء.

وصلاحيات المجلس مشابهة لصلاحيات المجلس الأعلى للقضاء (المحاكم النظامية)، ويتولى الإشراف على إدارة المحاكم الشرعية والمسئولية عن القضاة وعملهم، حيث يتولى تعيين القضاة ونقلهم وندبهم وإعارتهم وترقيتهم وتأديبهم وسائر شئونهم.

---
[1] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 687.

ثانيا: المحكمة العليا الشرعية: وأنشأت بموجب المرسوم الرئاسي عام 2003م وبموجب هذا القرار أصبح التقاضي في المحاكم الشرعية على ثلاث درجات، والمحكمة العليا الشرعية تعادل محكمة النقض في القضاء النظامي فهي محكمة قانون[1]، ويهدف إنشاءها إلى توحيد الاجتهاد القضائي في المسائل، وإرساء المبادئ القضائية، ورفع التناقض بين المبادئ السابقة، وتتكون هيئة المحكمة من خمسة قضاة[2]، وللخصوم الحق في الطعن أمام المحكمة العليا الشرعية في الأحكام الصادرة عن محاكم الاستئناف في الأحوال التالية[3]:

1. إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو في تأويله.

2. إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.

3. العدول عن مبدأ سابق قررته المحاكم الاستئنافية، أو رفع تناقض بين مبادئ استئنافية سابقة، وإرساء مبادئ قضائية.

4. النظر في أي طلبات أو طعون ترفع إليها ذات علاقة بعمل المحاكم الشرعية.

ولا يقبل الطعن لدى المحكمة العليا إلا بواسطة محامي شرعي زاول مهنة المحاماة الشرعية لمدة عشر سنوات.

وفي 1995/1/2م أصدر رئيس السلطة الفلسطينية القرار رقم (6) لسنة 1996م وقد نص القرار على إنشاء محكمة استئناف شرعية في الجهاز القضائي الشرعي في السلطة الوطنية الفلسطينية ومقرها القدس الشريف، ولها عقد جلساتها في إحدىمن المدن الفلسطينية[4]، وتعتبر الدرجة الثانية في التقاضي أمام المحاكم الشرعية، وتتكون كل محكمة من رئيس وعضوين، وتنعقد بكامل هيئتها للنظر في الاستئنافات المرفوعة إليها من المحاكم الابتدائية بصفتها محكمة موضوع، كما أن لها أن تراقب صحة تطبيق القانون إذا طلب المتقاضين ذلك. كما تنظر محكمة الاستئناف الشرعية الاستئنافات الوجوبية في الأحكام الصادرة على القاصرين وفاقدي الأهلية

---

[1]دليل المرأة في المحاكم الشرعية (4)، مرجع سابق، ص 11.
[2]جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 688.
[3]دليل المحاكم الشرعية للمرأة (4)، مرجع سابق، ص 11.
[4]الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث، فبراير، 1995.

وعلى الوقف بالإضافة إلى القضايا والأحكام الأخرى التي فيها حق الله وهو الحق العام كالنسب والتفريق وفسخ عقد الزواج وإثبات الطلاق[1].

ثالثا : المحاكم الشرعية الابتدائية: وتمثل محاكم الدرجة الأولى في القضاء الشرعي، ويجري في هذه المحاكم التقاضي أمام قاضي فرد، وفي كل محكمة ابتدائية قاضي شرعي أو قاضيان يعاونهما رئيس القلم وعدد كاف من الكتاب موزعة على أقسام المحكمة وهي قسم الضبط، وقسم الحجج، وقسم الأرشيف، ويجوز للقاضي أن ينيب عنه أحد الكتبة في إجراء مسائل معينة خارج المحكمة كتحليف اليمين، أو سماع الشهود، أو إجراء الكشف، كما يوجد لكل محكمة موظف مختص يسمى " المباشر " مهمته القيام بتبليغ الإعلانات الصادرة عن المحكمة.

وتطبق المحاكم الشرعية في الضفة الغربية قانون الأحوال الشخصية الأردني رقم (61) لسنة 1976م وقانون أصول المحاكمات الشرعية رقم (31) لسنة 1959م، أما في قطاع غزة فيتم تطبيق قانون الأحوال الشخصية العثماني على مذهب الإمام أب حنيفة النعمان وقانون حقوق العائلة المطبق بالأمر 303 لسنة 1954م وقانون أصول المحاكمات الشرعية رقم (12) لسنة 1965م وقانون الوصية الواجبة رقم (13) لسنة 1962م وقانون رقم (1) لسنة 1965م، وقانون تحديد صلاحية المحاكم النظامية والدينية لسنة 1925م، بالإضافة إلى تطبيق مجلة الأحكام العدلية العثمانية.

وفي 2011/1/6م صدر عن رئيس السلطة الفلسطينية قرار بقانون رقم(1) لسنة 2011م بشأن القضاء الشرعي، وقد نص القانون على إنشاء مجلس يسمى "المجلس الأعلى الانتقالي للقضاء الشرعي" ويتكون من سبعة أعضاء بمن فيهم رئيس المجلس لمدة أقصاها عام من تاريخ نفاذ القانون[2]، على أن يشكل المجلس الأعلى الانتقالي للقضاء الشرعي بموجب مرسوم يصدر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، كما يَحِل المجلس الأعلى الانتقالي للقضاء الشرعي المشكل وفقاً للقانون مَحلَ مجلس القضاء الشرعي المنصوص عليه في المادة (14) من قانون تشكيل المحاكم الشرعية رقم (19) لسنة 1972م وتعديلاته، ويمارس جميع الصلاحيات المنصوص عليها لذلك المجلس[3]، ويجتمع المجلس الأعلى بدعوة من قاضي القضاة أو رئيس

[1]المادة (13) من قانون أصول المحاكمات الشرعية رقم (12) لسنة 1965م المطبق في قطاع غزة.
[2]المادة (1) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2011م.
[3]المادة (2) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2011م.

المجلس كلما أقتضى الأمر، وتكون مداولاته سرية، ولا يكون انعقاده صحيحاً إلا بحضور ثلاثة أعضاء عدا الرئيس، وتصدر قراراته بالأغلبية المطلقة، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس المجلس[1]، على أن يعرض هذا القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها لإقراره[2].

وفي 2012/1/12م أصدر رئيس السلطة الفلسطينية قرار بقانون آخر برقم (3) 2012م بشأن القضاء الشرعي، والذي ألغى القرار بقانون السابق رقم (1) لسنة 2011م.

وقد نص القرار بقانون على تعيين قاضي القضاة برتبة وزير بموجب مرسوم صادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ويختص قاضي القضاة بممارسة كافة المهام والصلاحيات الممنوحة له بالقوانين والأنظمة السارية[3]، كما نص القانون على تشكيل "المجلس الأعلى للقضاء الشرعي" على النحو الأتي[4]:

1. رئيس المحكمة العليا الشرعية رئيساً.
2. نائب قاضي القضاة نائباً للرئيس.
3. أقدم قاضي المحكمة العليا الشرعية في المحافظات الشمالية عضواً.
4. أقدم قاضي للمحكمة العليا الشرعية في المحافظات الجنوبية عضواً.
5. أقدم رئيس محكمة استئناف في المحافظات الشمالية عضواً.
6. أقدم رئيس محكمة استئناف في المحافظات الجنوبية عضواً.
7. رئيس هيئة التفتيش القضائي عضواً.

ويحل المجلس الأعلى للقضاء الشرعي المشكل وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون محل مجلس القضاء الشرعي المنصوص عليه في الفقرة (1) من المادة (14) من قانون تشكيل

[1] المادة (3) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2011م.
[2] المادة (6) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2011م.
[3] المادة (1) من القرار بقانون رقم (2) لسنة 2012م.
[4] المادة (2) من القرار بقانون رقم (2) لسنة 2012م.

المحاكم الشرعية رقم (19) لسنة 1972م وتعديلاته، ويمارس جميع الصلاحيات المنصوص عليها لذلك المجلس[1]، يجتمع المجلس الأعلى بدعوة من قاضي القضاة أو رئيس المجلس كلما اقتضى الأمر، وتكون مداولاته سرية، ولا يكون انعقاده صحيحاً إلا بحضور ثلاثة أعضاء عدا الرئيس، وتصدر قراراته بالأغلبية المطلقة، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس المجلس[2].

كما نصت المادة (6) من القرار بقانون على عرض هذا القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها لإقراره، غير أن المجلس التشريعي لم يقم بإقرار القرار بقانون برغم انعقاد جلساته بحضور كتلة التغيير والإصلاح، فيكون مصير هذا القرار كغيره من القرارات الرئاسية التي لم تقرها السلطة التشريعية فيزول ما كان لها من قوة القانون.

وفي 28/8/ 2011م أصدر المجلس التشريعي الفلسطيني قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م الذي نص على استقلالية القضاء الشرعي وتبعيته للسلطة القضائية في فلسطين، وتنشأ المحاكم الشرعية بمختلف درجاتها وأنواعها، وتمارس اختصاصاتهاوفقاً لأحكام القانون، وتحدد دوائر اختصاصها المحلي بقرار من المجلس، وتنظر المحاكم الشرعية في فلسطين في منازعات ودعاوى الأحوال الشخصية كافة إلا ما استثنى منها بنص في القانون، وتمارس سلطة القضاء الشرعي على جميع الأشخاص الخاضعين لأحكام الشريعة الإسلامية[3].

ويتولى الإشراف على سير العمل في المحاكم الشرعية، وعلى القضاة الشرعيين العاملين فيها مجلس يُسمى "المجلس الأعلى للقضاء الشرعي"، تكون له شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ومقره الدائم في القدس ويجوز أن يكون له مقران مؤقتان في الضفة الغربية وقطاع غزة،[4]وله في سبيل ذلك الاختصاصات الآتية[5]:

1- وضع السياسة العامة لتطوير القضاء الشرعي.
2- النظر بكافة شئون القضاة الشرعيين فيما يتعلق بتنسيب تعيينهم أو تثبيتهم، أو ترقيتهم، أو نقلهم، أو ندبهم، أو إعارتهم، أو تأديبهم، أو عزلهم، أو إنهاء خدمتهم، أو غير ذلك من الأمور المتعلقة بشئونهم وفقاً لأحكام هذا القانون.

---

[1] المادة (3) من القرار بقانون رقم (2) لسنة 2012م.
[2] المادة (4) من القرار بقانون رقم (2) لسنة 2012م.
[3] المادة(51) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.
[4] المادة (5) من قانون القضاء الشرعي رقم (2) لسنة 2012م.
[5] المادة (8) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.

3- اقتراح مشاريع القوانين المتعلقة بالقضاء الشرعي وتطويرها، وإبداء الرأي في مشاريع القوانين التي تنظم أي شأن من شئون القضاء الشرعي.
4- اقتراح الموازنة السنوية للقضاء الشرعي.
5- وضع النظم واللوائح الداخلية التي تنظم أعمال القضاء الشرعي.
6- تنسيب مدير عام المحاكم الشرعية.
7- أي اختصاصات أخرى نص عليها القانون.

ويتكون المجلس من سبعة أعضاء على النحو التالي[1]:

1- رئيس المحكمة العليا الشرعية . رئيساً

2- أقدم نواب رئيس المحكمة العليا الشرعية. نائباً

3- اثنين من قضاة المحكمة العليا الشرعية. عضوين

4- أقدم رئيس محكمة استئناف شرعية. عضواً

وتختار هيئة المحكمة العليا الشرعية أقدم اثنين من بين قضاتها من غير نواب رئيس المحكمة العليا الشرعية، للعضوية في المجلس، وتكون عضويتهم لمدة أربع سنوات غير قابلة للتجديد.

ويضع المجلس لائحةً تتضمن القواعد والإجراءات التي تمكنه من تسيير أعماله ومباشرة اختصاصاته المنصوص عليها في القانون، كما أن للمجلس أن يشكل لجنة أو أكثر من بين أعضائه للقيام ببعض وظائفه أو سلطاته المنصوص عليها في القانون باستثناء ما يتعلق بتنسيب تعيين القضاة الشرعيين أو تثبيتهم أو ترقيتهم أو نقلهم[2].

ويكون للقضاء الشرعي موازنته الخاصة تظهر كفصل مستقل ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية، ويُعد المجلس الأعلى للقضاء الشرعي مشروع موازنة القضاء الشرعي، كما يتولى المجلس تنفيذ الموازنة المقررة للقضاء الشرعي وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، وتسري على موازنة القضاء الشرعي أحكام قانون الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية[3].

[1] المادة (6) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.
[2] المادة (10) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.
[3] المادة (85) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.

ويكون شغل الوظائف القضائية الشرعية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من المجلس إما بطريق التعيين ابتداءً، أو بالترقية، أو بالاستعارة[1].

وقد اشتمل القانون على الأحكام المنظمة لنقل القضاة وندبهم وإعارتهم، والأحكام القانونية لاستقالة القضاة وتقاعدهم والحقوق المترتبة لهم عندئذٍ، وكذلك العطلة القضائية والإجازة السنوية للقضاة الشرعيين، كما اشتمل القانون على واجبات القضاة الشرعيين والأعمال المحظورة عليهم، وقواعد مساءلتهم وتأديبهم وإجراءات الدعوى التأديبية وانقضاءها والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليهم، وإجراءات القبض على القاضي وتوقيفه ووقفه عن العمل.

تكون جلسات المحاكم الشرعية علنية، إلا إذا قررت المحكمة الشرعية، من تلقاء نفسها، أو بناءً على طلب أحد الخصوم جعلها سرية مراعاة للآداب أو للمحافظة على النظام العام، وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية، نظام جلسة المحكمة الشرعية وضبطها منوطان برئيسها[2].

ويصدر رئيس كل محكمة شرعية القرارات المنظمة للعمل الإداري فيها[3]، ولغة المحاكم الشرعية هي اللغة العربية، وعلى المحكمة الشرعية أن تسمع أقوال الخصوم أو الشهود الذين يجهلونها بواسطة مترجم قانوني بعد حلفه اليمين[4]، وتصدر الأحكام القضائية الشرعية باسم الله تعالى، بالأغلبية، ويجب أن تشتمل على الأسباب التي بنيت عليها[5].

ووفقاً للمادة (57) من القانون فإن المحاكم الشرعية تتكون من المحاكم الشرعية الابتدائية، ومحاكم الاستئناف الشرعية، والمحكمة العليا الشرعية، وينشأ بالمحكمة العليا الشرعية مكتب فني، يتولى رئاسته أحد قضاة المحكمة العليا الشرعية، ويلحق به عدد كافٍ من الموظفين، ويختص المكتب الفني بما باستخلاص المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة العليا الشرعية فيما تصدره من أحكام وتبويبها ومراقبة نشرها بعد عرضها على رئيس المحكمة وإعداد البحوث ومشاريع القوانين والأدوات التشريعية الأخرى وأي مسائل أخرى يكلف بها منرئيس المحكمة العليا الشرعية[6]، كما تنشأ دائرة للتفتيش على القضاة تلحق بالمجلس تؤلف من رئيس المكتب الفني وعدد كاف من قضاة محاكم الاستئناف، يضع المجلس لائحة لدائرة التفتيش يبين فيها

---

[1] المادة (14) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.
[2] المادة (52) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.
[3] المادة (53) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.
[4] المادة (54) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.
[5] المادة (55) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.
[6] المادة (73) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.

اختصاصاتها والقواعد والإجراءات اللازمة لأداء عملها وعناصر تقدير الكفاية بما فيها نتائج الدورات التدريبية وأسباب إلغاء أحكام القاضي أو نقضها أو تعديلها[1].

وتنشأ وترتبط بالمحكمة الابتدائية الشرعية في المنطقة التابعة لها دائرة للتنفيذ يرأسها قاضي يندب لذلك ويعاونه مأمور للتنفيذ وعدد كاف من الموظفين وعند تعدد القضاة يرأسها من توكل إليه المهمة، وتتولى دائرة التنفيذ تنفيذ الأحكام القضائية الشرعية وفق قانون التنفيذ[2].

وفي نظام قانوني مستحدث فقد نص قانون القضاء الشرعي على أن ينشأ بالمحكمة العليا الشرعية دائرة تسمى "دائرة الإرشاد والإصلاح الأسري"، تختص بتعزيز الروابط الأسرية، والحد من المنازعات الناشئة فيها قبل عرضها على القضاء، وأي مسائل أخرى تكلف بها من رئيس المحكمة العليا الشرعية، وتتبع دائرة الإرشاد والإصلاح الأسري مباشرة لرئيس المحكمة العليا الشرعية، يتولى رئاستها دائرة الإرشاد والإصلاح الأسري أحد قضاة المحكمة العليا الشرعية ، ويلحق بها عدد كاف من الموظفين، على أن يصدر المجلس الأعلى للقضاء الشرعي لائحة لتنظيم أعمال دائرة الإرشاد والإصلاح الأسري[3].

ويعين لكل محكمة شرعية عدد كاف من العاملين ويحدد القانون واجباتهم، ويسري على العاملين بالمحاكم الشرعية قانون الخدمة المدنية[4]، ويمثل: المحامون والخبراء وأمناء السر والكتبة والمحضرون والمترجمون والمأذونون الشرعيون أعوان القضاء الشرعي[5]، على أن ينظم قانون أصول المحاكمات الشرعية الخبرة والتحكيم أمام المحاكم الشرعية ويحدد حقوق الخبراء وواجباتهم وطريقة تأديبهم[6]، ويضع المجلس الأعلى للقضاء الشرعي التعليمات الخاصة واللوائح التي تنظم عمل المحامين والمأذونين الشرعيين[7].

وبرغم ما قام به المجلس التشريعي الفلسطيني لتوحيد المرجعية القانونية للقضاء الشرعي، وتنظيم عمل المحاكم الشرعية، إلا أن قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م لم يطبق إلا في قطاع غزة كغيره من عشرات القوانين التي تم سنها بعد تاريخ 2007/7/14م بسبب

---

[1] المادة (74) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.
[2] المادة (78) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م
[3] المادة (79) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.
[4] المادة (83) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.
[5] المادة (1/87) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.
[6] المادة (88) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.
[7] المادة (2/87) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.

الانقسام السياسي والجغرافي في الأراضي الفلسطيني، حيث ترفض السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية التعامل مع القوانين التي يصدرها المجلس التشريعي بغزة.

رابعا : نيابة الأحوال الشخصية: استحدث قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م نيابة متخصصةللأحوال الشخصية تتبع النيابة العامة كإحدى النياباتالجزئية وتختص بمسائل الأحوال الشخصية، وتسمى نيابة الأحوال الشخصية، ويتم اختيار أعضاءها من النيابة العامة وتحدد أماكن عملهم بقرار من النائب العام بالتنسيق مع المجلس الأعلى للقضاء الشرعي[1].

وتتألف نيابة الأحوال الشخصية من رئيس نيابة، وعدد كاف من وكلاء ومعاوني النيابة، وتتولى نيابة الأحوال الشخصية الاختصاصات المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الشرعية[2] خاصة تلك المتعلقة منها بالحق العام الشرعي كدعاوى الحسبة والنسب (النفي-الإثبات) ودعاوى القصر والأيتام حيث تتولى التحقيق في هذا النوع من القضايا وتحريك الدعوى أمام المحاكم الشرعية بدرجاتها الثلاث.

الفرع الثاني : المحاكم الدينية الكنسية:

لم تتناول السلطة الفلسطينية حتى اللحظة مسائل الأحوال الشخصية والأوقاف لغير المسلمين، ولم تجعل مرجعية واحدة لتنظيم محاكمها الخاصة أو تقنين التشريعات المتعلقة بها، وتتولى المحاكم الكنسية لغير المسلمين صلاحية الفصل في مسائل الأحوال الشخصية الخاصة بهم، كأمور الزواج والطلاق والنفقة وتصديق الوصايا المتعلقة بأفراد طوائفها، وكذلك قضايا الوقف أو إدارته الداخلية أو إدارة هبة دينية أنشئت لدى المحكمة الدينية بحسب القانون المذهبي لتلك الطائفة إذا كان لها قانون كهذا[3].

ودرجاتها تختلف حسب كل طائفة، فبعضها على درجة واحدة ابتدائية، وبعضها على درجتين (ابتدائي – استئنافي)، وبوجه عام لكل طائفة من الطوائف المسيحية المتعددة في فلسطين وأبرزها طوائف الأرثوذوكس، الكاثوليك، البروتوستانت، الأرمن، اللاتين،......إلخ

---

[1] المادة (75) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.
[2] المادة (77) من قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.
[3] المادة (53) و (54) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.

نظامها الديني الخاص بها، وتتولى محاكمها الكنسية الفصل في منازعاتهم وفقاً لأنظمة الطائفة المنتمين إليها[1].

أما بالنسبة لقوانين الأحوال الشخصية للمسيحيين فهي تبدأ من قانون العائلة البيزنطي وقوانين المواريث ووصايا الوراثة لسنة 1901م بالنسبة لطائفة الروم الأرثوذوكس وقانون الأحوال الشخصية في الأبرشية البطريركية اللاتينية الصادر في كانون الثاني 1955م، والمواد (1012-1143) من مجلة الحق القانوني الخاص بالزواج بالنسبة لطائفة اللاتين[2]، وفي الضفة الغربية فهناك قانون مجالس الطوائف الدينية غير المسلمة رقم (2) لسنة 1938م الذي طبق في الضفة الغربية بموجب القانون رقم (9) لسنة 1958م حيث ينص على أن " لكل طائفة دينية تعيين رئيس مجلس طائفتها الذي يكون بدوره محكمة دينية "[3] والتي مصدرها جميعاً الكتاب المقدس بعهديه القديم والجديد والأحكام التي نقلها الرسل عن المسيح عليه السلام وقوانين الرسل ومجامع الكنائس.

المطلب الثاني

المحاكم العسكرية والخاصة

تعتبر المحاكم العسكرية والخاصة محاكماً استثنائية إذ أنها وجدت على خلاف القاعدة العامة وهي الولاية العامة للمحاكم النظامية، كما تأتي خلافاً لمبدأ وحدة القضاء بحيث يتم الطعن في الأحكام وخضوعها لجهة قضائية واحدة في كل منها حتى يتم منع تعارض الأحكام.

الفرع الأول: المحاكم العسكرية:

تعتبر المحاكم النظامية صاحبة الولاية العامة في نظر كافة المنازعات والجرائم، وتمارس سلطة القضاء على جميع الأشخاص إلا ما استثني بنص خاص، كما تقدم تعتبر النيابة العامة صاحبة الولاية العامة في إقامة الدعوى العمومية وتحريكها بصفتها نائبة عن المجتمع للكشف عن الحقيقة، وملاحقة المعتدين على أمن المجتمع وطمأنينته، مستهدفة من وراء ذلك المحافظة

---

[1] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 689.

[2] دليل المرأة في المحاكم الشرعية (4)، مرجع سابق، ص 10.

[3] جميل جمعة سلامة، مرجع سابق، ص 689.

على كيانه وبقائه راسخاً وقوياً متطوراً، ولا يجوز سلب هذه الولاية من النيابة العامة بغير نص خاص.

وتعود جذور القضاء العسكري في فلسطين إلى زمن الانتداب البريطاني الذي أنشأ المحاكم العسكرية التي تختص بمحاكمة الثوار والمقاومين الفلسطينيين والتي كان أعضائها ضباطاً بالجيش البريطاني، وكان يمثل الحكومة فيها مدع عسكري، كما استحدثت كل من الإدارة العربية المصرية والإدارة العربية الأردنية – كما مر معنا – المحاكم العسكرية في قطاع غزة والضفة الغربية.

كما أنشئت منظمة التحرير الفلسطينية هيئة القضاء الثوري التي كانت تعتبر بمثابة السلطة القضائية بها، وكانت محاكم أمن الثورة تنتشر في الدول التي تتواجد فيها المخيمات الفلسطينية والقوات العسكرية للمنظمة، وقد أصدر رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية في 1979/7/11م القرار التشريعي رقم (5) ويتضمن المصادقة على العمل بالقوانين الجزائية الثورية لمنظمة التحرير لعام 1979م وهي قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري، وقانون العقوبات الثوري، وقانون السجون الثوري، ونظام رسوم المحاكم الثورية، والتي شكلت المرجعية القانونية للقضاء العسكري الفلسطيني، وقد تأثر المشرع الثوري الفلسطيني بالقوانين العسكرية السارية في البلدان التي تتواجد فيها قوات الثورة الفلسطينية كالأردن وسورية ولبنان.

وبموجب قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لعام 1979م فقد تشكلت المحاكم العسكرية من خمسة أنواع من المحاكم وهي: المحكمة المركزية، والمحكمة العسكرية الدائمة، ومحكمة أمن الثورة (المحكمة العسكرية العليا)، والمحكمة الخاصة، ومحكمة الميدان العسكرية، ومحكمة الأحداث وقد بين القانون طرق تشكيلها وانعقادها وأصول المحاكمات لديها وطرق الطعن في الأحكام وغيرها من الإجراءات الجزائية.

وبعد صدور القانون الأساسي الأول للسلطة الفلسطينية في 2002/5/29م نصت المادة (2/92) من القانون على أنه: " تنشأ المحاكم العسكرية بقوانين خاصة، وليس لهذه المحاكم أي اختصاص أو ولاية خارج نطاق الشأن العسكري"، وقد أعاد القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م التأكيد على ذات النص في المادة (101) منه، ونظراً لاختلاف القوانين في قطاع غزة

عنها في الضفة الغربية فقد عقد عام 2007م بروتوكول تعاون وتفاهم بين النيابة العامة والنيابة العسكرية، وذلك لحسم الخلافات بينهما في الاختصاص، وقد صادق عليه رئيس السلطة الوطنية، وأكد البروتوكول أن النيابة العامة تختص دون غيرها بإقامة الدعوى الجزائية ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون، وتتولى النيابة العسكرية هو اختصاص استثنائي لا ينعقد لها إذا تعارض مع أي قانون ساري المفعول في الضفة الغربية أو قطاع غزة، وحدد البروتوكول اختصاص النيابة العسكرية في أربع حالات بشرط عدم مخالفة أي اختصاص للنيابة العامة بموجب القانون، وفي حالة قيام تنازع في الاختصاص يتولى النائب العام أو مساعده المفوض والنائب العام العسكري أو مساعده المفوض حل الإشكاليات التي تثار بشأن تنازع الاختصاصات في أي قضية جزائية[1]، وهذه الحالات هي:

1- الجرائم التي تقع في المعسكرات أو الثكنات أو المؤسسات أو المصانع أو السفن أو الطائرات أو المركبات أو الأماكن أو المحلات التي يشغلها العسكريون لصالح قوات الأمن الوطني أينما وجدت.
2- الجرائم المتعلقة بأمن الدولة والتي تحال بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.
3- الجرائم التي ترتكب من الأشخاص الخاضعين لأحكام القوانين العسكرية (قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005م) إذا لم يكن فيها شريك أو مساهم من غير الخاضعين لأحكام القوانين العسكرية ولم تكن مشمولة بالجرائم الواردة في البنود السابقة.
4- الجرائم التي ترتكب من أو ضد الأشخاص الخاضعين لأحكام القوانين العسكرية (قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005م) متى وقعت بسبب تأدية أعمال وظائفهم أو بمناسبتها.

وفي 2008/4/10م أصدر المجلس التشريعي الفلسطيني قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م، ونشر في العدد الثالث والسبعون من الوقائع الفلسطينية الصادرة عن ديوان الفتوى والتشريع في غزة، و قد قسم المشرع القانون إلى بابين حيث تحدث الباب الأول عن تشكيل المحاكم والنيابة العسكرية في المواد من (1-61)، أما الباب الثاني فاشتمل على أصول المحاكمات العسكرية في المواد من (62-110).

---

[1] عبد القادر صابر جرادة، مرجع سابق، ص 428.

ووفقاً للقانون فإن القضاء العسكري هيئة قضائية عسكرية لا سلطان لأحد عليها تتبع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ويتبع هذه الهيئة محاكم عسكرية ونيابة عسكرية، وفروع أخرى وفقاً لأحكام القانون والأنظمة العسكرية[1]، يتولى رئاسة هيئة القضاء العسكري ضابط مجاز في الحقوق أو الشريعة والقانون لا تقل رتبته عن عقيد، ويعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس الوزراء بناء على تنسيب من الوزير المختص، كما يكون رئيس هيئة القضاء العسكري رئيساً للمحكمة العسكرية العليا ويعاونه عدد كاف من الضباط الحقوقيين، ويمارس رئيس الهيئة الاختصاصات الممنوحة له وفقا لأحكام القانون[2].

وتختص النيابة العسكرية برفع الدعاوي الداخلة في اختصاص القضاء العسكري ومباشرتها وفقاً للقانون[3]، ويتولى النيابة العسكرية مدع عام مجاز في الحقوق أو الشريعة والقانون، يعين من بين ضباط الأمن الوطني بقرار من الوزير المختص بناء على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء العسكري، ولا تقل رتبته عن مقدم يعاونه عدد من أعضاء النيابة العسكرية لا تقل رتبهم عن ملازم، ويعين مساعد أو أكثر للمدعي العام العسكري وعدد كاف من أعضاء النيابة العسكرية من رؤساء ووكلاء ومعاونين، ويصدر بتعيينهم قرار من المجلس الأعلى للقضاء العسكري بناء على تنسيب من المدعي العام العسكري، ويقوم بأداء وظيفة النيابة العسكرية لدى المحاكم العسكرية المدعي العام العسكري أو أيٍ من أعضاء النيابة العسكرية، ويكونون تابعين للمدعي العام العسكري في أعمالهم، وأعضاء الضبط القضائي العسكري يكونون تابعين للنيابة العسكرية فيما يتعلق بأعمال وظائفهم لهذا الشأن[4].

وتباشر النيابة العسكرية التحقيق في الجرائم الآتية فور إبلاغها إليها[5]:

1-كافة جرائم القانون العام الداخلة في اختصاص القضاء العسكري.

2-الجرائم العسكرية المرتبطة بجرائم القانون العام.

3-الجرائم العسكرية المحالة إليها من السلطات المختصة طبقاً للقانون.

---

[1] المادة (21) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[2] المادة (22) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[3] المادة (23) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[4] المادة (24) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[5] المادة (25) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.

ب- على النيابة العسكرية إخطار السلطات العسكرية المختصة بقرار التصرف في التحقيق.

كما تتولى النيابة العسكرية الإشراف على السجون العسكرية، وتحيط الجهات المختصة علماً بما يبدو لها من ملاحظات في هذا الشأن[1]، ويكون المدعي العام أو من يقوم مقامه هو رئيس الضابطة القضائية العسكرية ويخضع لرقابته جميع أعضاء ومأموري الضابطة القضائية في نطاق الصلاحيات المعطاة لهم في القانون[2].

ويخضع القضاة العسكريون، والمدعي العام العسكري، وأعضاء النيابة العسكرية لكافة الأنظمة المنصوص عليها في القوانين ذات العلاقة بالخدمة في قوى الأمن، وذلك فيما يتعلق بالزي العسكري، والرتب العسكرية، والترقيات، والأقدمية، والمرتبات، والعلاوات، والمكافآت، والبدلات، والحوافز، والإجازات، وغير ذلك من القواعد التي تطبق على جميع الضباط، كما يستحق المذكورون أعلاه علاوة اختصاص بقيمة (100%) من الراتب الأساسي، أو علاوة طبيعة العمل المقررة وفقاً للقانون، يصرف له منهما أيهما أكبر، ولا يجوز الجمع بينهما[3].

ووفقاً للقانون فإن المحاكم العسكرية في فلسطين تتكون من:

1- **المحكمة العسكرية العليا:** وتؤلف من قاض لا تقل رتبته عن عقيد يكون رئيساً لها، ونائب له قاض لا تقل رتبته عن مقدم، وعدد كاف من القضاة لا تقل رتبهم عن رائد، وتشكل هيئتها من ثلاثة قضاة برئاسة أقدمهم على ألا تقل رتبته في جميع الأحوال عن مقدم[4]، وتختص المحكمة العسكرية العليا بالنظر فيالطعون والاستئنافات المرفوعة إليها في القرارات والأحكام الصادرة عن المحكمة العسكرية الخاصة، أو الدائمة بصفتها محكمة أول درجة، والمسائل المتعلقة بتعيين المرجع، وكذلك أية طلبات ترفع إليها بموجب القانون[5].

2-المحاكم العسكرية الخاصة: وتؤلف من قاض لا تقل رتبته عن مقدم يكون رئيساً لها، ونائب له قاض لا تقل رتبته عن رائد، وعدد كاف من القضاة لا تقل رتبهم عن نقيب، وتشكل هيئتها

---

[1] المادة (28) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[2] المادة (64) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.

[3] المادة (28) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[4] المادة (2) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[5] المادة (3) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.

من ثلاثة قضاة برئاسة أقدمهم على ألا تقل رتبته في جميع الأحوال عن رائد[1]، وتختص المحكمة العسكرية الخاصة بالنظر في الجرائم التي يرتكبها الضباط من رتبة رائد فما فوق[2].

ويكون المقر الدائم للمحاكم العسكرية العليا والخاصة مدينة القدس، وتنعقد مؤقتاً في مدينتي غزة ورام الله حسب مقتضى الحال[3].

3-المحاكم العسكرية الدائمة: وتؤلف كل محكمة عسكرية دائمة من قاضلا تقل رتبته عن رائد يكون رئيساً لها، ونائب له قاضلا تقل رتبته عن نقيب، وعدد كاف من القضاة، وتشكل هيئتها من ثلاثة قضاة برئاسة أقدمهم على ألا تقل رتبته في جميع الأحوال عن نقيب، وتكون مقار المحاكم العسكرية الدائمة في مراكز المحافظات المنشأة فيها، ويجوز لها أن تعقد جلساتها في أي مكان خارج نطاق اختصاصها المكاني بقرار من رئيس المحكمة العسكرية العليا في حالة الضرورة[4]، وتختص المحكمة العسكرية الدائمة بالنظر فيكافة الجرائم التي تقع في دائرة اختصاصها وتكون داخلة في اختصاص القضاء العسكري وفقاً لهذا القانون، ما لم يرد نص خاص بذلك وفقاً للقانون، والاستئنافات المرفوعة إليها في القرارات الصادرة عن المحاكم العسكرية المركزية الواقعة في دائرة اختصاصها، كما تختص بنظر أية طلبات ترفع إليها بموجب القانون[5].

4-المحاكم العسكرية المركزية: وتنشأ في كل دائرة محكمة عسكرية دائمة، ويجوز بقرار من الوزير المختص إنشاء محاكم عسكرية مركزية أخرى إذا دعت الضرورة لذلك، وتؤلف المحكمة العسكرية المركزية من قاض لا تقل رتبته عن نقيب يكون رئيساً لها، ونائب له قاض، وعدد كاف من القضاة وتنعقد هيئتها من قاض فرد[6]، وتكون مقار المحاكم العسكرية المركزية في مراكز دوائر اختصاص المحاكم العسكرية الدائمة المنشأة فيها، ويجوز لها أن تعقد جلساتها في أي مكان خارج نطاق اختصاصها المكاني بقرار من رئيس المحكمة العسكرية الدائمة التابعة لها في حالة الضرورة، وتختص المحكمة العسكرية المركزية بالنظر في المخالفات والجنح الداخلة في اختصاص القضاء العسكري طبقاً لهذا القانون والتي لا يزيد الحد الأقصى للعقوبة المقررة لها

[1] المادة (4) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[2] المادة (5) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[3] المادة (6) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[4] المادة (7) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[5] المادة (8) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[6] المادة (9) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.

على السنة، والتي تقع في دائرة اختصاصها، باستثناء الجرائم التي يرتكبها الضباط أو يكونون مشتركين أو مساهمين في ارتكابها[1].

5-محكمة الميدان العسكرية: وتشكل محكمة الميدان العسكرية بأمر من الوزير المختص أو من يفوضه أو بأمر من قائد القوة المنعزلة[2]، وتؤلف محكمة الميدان العسكرية وفقاً لأحكام هذا القانون برئاسة قاض لا تقل رتبة عن رائد وعضوين لا تقل رتبة أي منهما عن نقيب[3]، ويحلف رئيس وأعضاء محكمة الميدان العسكرية قبل بدء المحاكمة أمام الوزير المختص أو من يفوضه أو قائد القوة المنعزلة حسب مقتضى الحال اليمين القانونية[4]، وتطبق محكمة الميدان العسكرية القواعد والإجراءات المنصوص عليها في القانون، وفي جميع الأحوال يجب كفالة حق المتهم في الدفاع عن نفسه طبقاً للقانون[5]، وتنظر المحاكم العسكرية في كافة الجرائم الداخلة في اختصاص القضاء العسكري وفقاً لهذا القانون، إلا ما استثني بنص خاص، وتمارس سلطة القضاء على جميع العسكريين[6].

كما استحدث القانون مجلساً أعلى للقضاء العسكري يمارس صلاحياته وفقاً للقانون، ويشكل المجلس الأعلى للقضاء العسكري من[7]:

أ-رئيس هيئة القضاء العسكري (رئيس المحكمة العسكرية العليا)، رئيساً

ب-نائب رئيس المحكمة العسكرية العليا، نائباً للرئيس.

ت-رئيس المحكمة العسكرية الخاصة، عضواً.

ث-أحد أقدم رؤساء المحاكم العسكرية الدائمة، عضواً.

ج-أحد أقدم رؤساء المحاكم العسكرية المركزية، عضواً.

ح- المدعي العام العسكري، عضواً.

---

[1]المادة (10) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[2]المادة (11) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[3]المادة (12) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[4]المادة (13) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[5]المادة (14) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[6]المادة (15) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[7]المادة (41) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.

ويضع المجلس الأعلى للقضاء العسكري لائحة تنظم سير أعماله في مباشرة اختصاصاته، والإجراءات اللازمة لأداء عمله فيما يتعلق بالتفتيش على القضاة العسكريين والتطوير والتدريب القضائي ونتائجها[1]، ويكون لرئيس هيئة القضاء العسكري الإشراف الإداري على المحاكم العسكرية، ولرئيس كل محكمة عسكرية الإشراف على القضاة العسكريين العاملين فيها وعلى سير العمل بها[2]، ويكون تأديب القضاة العسكريين وأعضاء النيابة العسكريين بجميع رتبهم ووظائفهم من اختصاص مجلس التأديب العسكري[3].

وقد نصت المادة (62) من القانون على أن يخضع لأحكام هذا القانون كل من:

أ- منتسبي قوى الأمن الفلسطينية.

ب- طلبة المدارس ومراكز التدريب المهني والمعاهد والكليات العسكرية.

ج- أسرى الحرب.

د- عسكريو القوات الحليفة أو الملحقون بهم إذا كانوا يقيمون في فلسطين، إلا إذا كانت هناك معاهدات أو اتفاقيات خاصة أو دولية تقضي بخلاف ذلك.

هـ- الملحقون بقوى الأمن الفلسطينية من المدنيين أو المجندين أو المتطوعين.

وتطبق أحكام هذا القانون على كل من يرتكب إحدى الجرائم الآتية[4]:

1-الجرائم التي تقع في المعسكرات أو الثكنات أو المؤسسات أو المصانع أو السفن أو الطائرات أو المركبات أو الأماكن أو المحلات التي تشغلها قوى الأمن أينما وجدت.

2-الجرائم التي تقع على معدات ومهمات وأسلحة وذخائر ووثائق وأسرار قوى الأمن وكافة متعلقاتها.

---

[1] المادة (45) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[2] المادة (1/49) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.
[3] المادة (1/50) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.

[4] المادة (63) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.

3-الجرائم التي ترتكب من الأشخاص الخاضعين لأحكام القوانين العسكرية متى وقعت بصفتهم الوظيفية داخل أو خارج فلسطين مع مراعاة أي عقوبة يكون قد قضاها بسبب الجريمة نفسها.

4- الجرائم التي ترتكب من الأشخاص الخاضعين لأحكام القوانين العسكرية إذا لم يكن فيها شريك أو مساهم من غير الخاضعين لأحكام القوانين العسكرية.

5- الجرائم العسكرية التي تحال من الوزير المختص للقضاء العسكري.

6- الجرائم التي يكون أحد أطرافها مدنياً تكون من اختصاص القضاء المدني ما لم تُحال من الوزير المختص للقضاء العسكري.

هذا وقد اقتصر تطبيق قانون القضاء العسكري على منطقة قطاع غزة دون باقي المناطق الفلسطينية وذلك بسبب حالة الانقسام الراهنة في السلطة الفلسطينية.

الفرع الثاني: المحاكم الخاصة:

وهي محاكم قضائية تنشأ بموجب قوانين خاصة لنظر مسائل معينة منها ما يتعلق بالبلديات ومنها ما يتعلق بالطعون الانتخابية و منها ما يتعلق بالضرائب والجمارك، وغيرها من المواضيع التي ينظمها المشرع.

أولاً : محاكم البلديات: وتنظر محاكم البلديات في الجرائم التي ترتكب بالمخالفة لأنظمة البلدية ولوائحها علاوة على بعض الجرائم التي ترتكب داخل حدود البلدية كما هي محددة في الذيل الملحق بقانون البلديات وقانون الإعلان وقانون تنظيم المدن لسنة 1936م وقانون الملاهي العمومية لسنة 1935م وغيرها من قوانين وأنظمة الحكم المحلي، وقد كانت هذه المحاكم موجودة منذ 1928م إلا أنه لم يبق لهذا النوع من المحاكم أي تطبيق بعد 1948م، وحالياً تقوم محاكم الصلح بصفتها محاكم صلح بلدية بالنظر في القضايا التي كانت تختص بها محاكم البلديات وفقاً للأصول الموجزة المنصوص عليها في الفصل العاشر من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م[1].

ثانيا: محكمة قضايا الانتخابات: وقد نص على تشكيلها القانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات، وتتكون من رئيس وثمان قضاة بتنسيب من مجلس القضاء الأعلى ويعلن

[1] قانون الإجراءات الجزائية رقم 2 لسنة 2001م.

عنها بمرسوم رئاسي[1]، وتنعقد المحكمة من رئيس واثنين من القضاة على الأقل، وتنعقد في القضايا الهامة بكامل هيئتها حسبما يقرر رئيسها ذلك[2]، وتكون القدس عاصمة دولة فلسطين هي المقر الدائم لمحكمة قضايا الانتخابات ولها أن تتخذ مقرين لها في مدينتي رام الله وغزة، على أن يتم إنشاء مكتبين للمحكمة لتسجيل القضايا وقبول المراجعات في كل من قطاع غزة والضفة الغربية، ويجوز لرئيس المحكمة أن يقرر عقد المحكمة في غير مقرها الرسمي تسهيلاً للمتقاضين، أو إذا وجد ضرورة لعقد المحكمة في المكان الذي وقعت فيه الواقعة التي نشأت عنها الدعوى[3].

وتختص المحكمة بالنظر في الطعون المقدمة لإلغاء أو تعديل القرارات الصادرة عن لجنة الانتخابات أو التي نص هذا القانون على جواز الطعن فيها أمام محكمة قضايا الانتخابات، ولكن لا يشمل اختصاص المحكمة الجرائم الانتخابية الواردة في هذا القانون والتي هي من اختصاص القضاء النظامي[4]،ولا تقبل لائحة الطعن أمام المحكمة ما لم تكن موقعة من محامٍ مزاول، ويمثل لجنة الانتخابات أمام المحكمة أحد مستشاريها القانونيين، أو أي محام مزاول آخر تختاره اللجنة[5].

ثالثا : محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل:

تشكلت محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل بموجب قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م كمحكمة خاصة تكون ضمن ملاك السلطة القضائية وتنعقد برئاسة قاض لا تقل مرتبته عن قاضي محكمة عدل عليا وعضوية قاضيين لا تقل مرتبة كل منهم عن قاضي محكمة استئناف،ويخضعون جميعهم للأحكام والأوضاع القانونية التي تسري على القضاة النظاميين، وتباشر اختصاصها اعتباراً من التاريخ الذي يعينه رئيس مجلس القضاء الأعلى[6]، وتختص محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل بالنظر في الاستئنافات المقدمة للطعن في قرارات التقدير وإعادة النظر في التقديرات التي يجوز استئنافها بموجب القانون[7]، وتعقد المحكمة جلساتها في المركز أو في أي مكان آخر تراه مناسباً وتعطي قضايا ضريبة الدخل المستأنفة صفة الاستعجال، وتكون جلساتها علنية إلا إذا أمرت المحكمة بخلاف ذلك[8]، ويكون للمحكمة أن تقر

[1] المادة (29) من القانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات.
[2] المادة (30) من القانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات.
[3] المادة (31) من القانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات.

[4] المادة (33) من القانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات.
[5] المادة (35) من القانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات.
[6] المادة (1/28) من قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م.
[7] المادة (2/28) من قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م.
[8] المادة (3/28) من قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م.

التقدير أو تزيده أو تخفضه أو تلغيه أو أن تعيد القضية إلى المستأنف عليه لإعادة التقدير وفقاً للتعليمات التي تستصوبها ولها في جميع الأحوال التي تقرر بها رد الاستئناف أو رد أي جزء منه[1]، ويتولى تمثيل دائرة ضريبة الدخللدى محكمتي الاستئناف والنقض بما في ذلك المدافعة والمرافعة عنها في كافة القضايا المتعلقة بضريبة الدخل أحد موظفي وزارة المالية الحقوقيين أو أكثر وبتفويض خطي من وزير المالية[2].

ويكون كل حكم أو أمر تصدره محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل قابلاً للطعن أمام محكمة النقض خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تفهيمه أو تبليغه وفقاً لنظام استئناف ونقض قضايا ضريبة الدخل[3].

تم بحمد الله

[1] المادة (6/28) من قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م.
[2] المادة (10/28) من قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م.
[3] المادة (29) من قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م.

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج

1. خضعت فلسطين خلال الحقبة العثمانية لنظام الحكم السائد في الدولة العثمانية باعتبارها إحدى ولايات الدولة العلية، حيث كان الخليفة العثماني هو رأس الدولة وواليه على فلسطين كان بمثابة الحاكم الإداري لفلسطين، وكانت فلسطين ممثلة باثنين من النواب في البرلمان العثماني الذي كان يسمى بمجلس المبعوثان وذلك باعتبارها جزءً من أقاليم دولة الخلافة.
2. خضعت فلسطين للحكم البريطاني بعد هزيمة الدولة العثمانية في الحرب العالمية الأولى عام 1917م، ودخل القائد البريطاني الجنرال اللنبي فلسطين، وبعد سنوات من الحكم العسكري البريطاني صدر صك الانتداب عن عصبة الأمم في 1922/7/24م، والذي خول بريطانيا الإشراف على فلسطين وتأهيلها كي تصبح دولة مستقلة بعد انتهاء الانتداب، ولقد كان هذا الصك أولى حلقات التآمر الاستعماري على فلسطين بغرض إقامة وطن قومي لليهود فيها.
3. صدر مرسوم دستور فلسطين عام 1922م كأول وثيقة دستورية عرفتها فلسطين في تاريخها المعاصر، والذي منح المندوب السامي صلاحيات مطلقة، حيث جميع بيديه السلطات الدستورية الثلاث – التنفيذية والتشريعية والقضائية– حيث سخر كل أدوات ووسائل الحكم لتنفيذ وعد بلفور بإقامة وطن قومي لليهود في فلسطين والذي صدر عن وزير الخارجية البريطاني بتاريخ 1917/11/2م.
4. انسحبت الجيوش البريطانية بتاريخ 1948/5/14م بعد أن خلفت ورائها حرباً غير متكافئة بين عرب فلسطين العزل والعصابات الصهيونية التي كانت مددجة بالسلاح، ومجهزة بأحدث الوسائل القتالية والتدريب، حيث انقضت العصابات الصهيونية على المدن والقرى والبلدات العربية وارتكبت أبشع المجازر الوحشية بحق الفلسطينيين من المدنيين والشيوخ والنساء والأطفال، وتسببت تلك العصابات في تهجير مئات الآلاف منهم وهو ما عرف في التاريخ بـ" نكبة فلسطين " وأعلن قيام دولة إسرائيل في 1948/5/15م على حوالي 78% من مساحة فلسطين التاريخية.

5. بعد هزيمة الجيوش العربية في حرب عام 1948م، شكل الفلسطينيون برعاية الجامعة العربية أول حكومة وطنية فلسطينية وسميت " حكومة عموم فلسطين " برئاسة أحمد حلمي عبد الباقي والتي كانت امتداداً للهيئة العربية العليا، وكان مقرها مدينة غزة، وقد واجه هذه الحكومة العديد من الصعوبات كان أبرزها المعارضة الأردنية لتشكيلها، وتخلي جامعة الدول العربية عنها، وعدم الوفاء بالالتزامات المالية نحوها، مما أدى في النهاية إلى انفراط عقدها، واقتصارها عملها على التمثيل السياسي من خلال رئيسها في مجلس الجامعة العربية.
6. صدر في عهد حكومة عموم فلسطين وثيقة دستورية عرفت باسم " النظام المؤقت لحكومة عموم فلسطين " حددت بموجبه السلطات الحاكمة وهي: المجلس الوطني وكان بمثابة السلطة التشريعية، والوزارة وهي السلطة التنفيذية، والمجلس الأعلى وكان بمثابة مؤسسة الرئاسة في الأنظمة الدستورية المقارنة.
7. بعد الانسحاب البريطاني من فلسطين في 1948/5/14م وتدخل الجيوش العربية في فلسطين، ووقف الحرب بتوقيع اتفاقيات الهدنة بين إسرائيل والدول العربية، أصبحت فلسطين مقسمة إلى ثلاثة أجزاء: الجزء الأول منها والذي تبلغ مساحته 20,770 كيلومتراً مربعاً – أي ما يعادل 77,4% من مساحة فلسطين – أقيمت عليه دولة العدو الصهيوني، والجزء الثاني والبالغة مساحته 5878% كيلومتراً مربعاً – أي ما يعادل 20,3% من مساحة فلسطين – والذي أطلق عليه الضفة الغربية ألحق بإمارة شرق الأردن وشكل معها المملكة الأردنية الهاشمية، والجزء الثالث والبالغة مساحته 363 كيلومتراً مربعاً – أي ما يعادل 2,3% من مساحة فلسطين – والذي يطلق عليه قطاع غزة وضع تحت الإدارة العربية المصرية.
8. اعتبرت مصر قطاع غزة وديعة تحت يدها، ولم تسع إلى ضمه مثلما فعلت المملكة الأردنية في الضفة الغربية، حيث عرف قطاع غزة تنظيماً دستورياً بدأ بصدور القانون الأساسي رقم (621) لسنة 1953م في 1953/12/10م والذي ألغي بصدور القانون الأساسي رقم (255) لسنة 1955م وصولاً للنظام الدستوري للقطاع لعام 1962م.

9. تميز نظام الحكم خلال فترة الإدارة المصرية بتركيز السلطات بيد الحاكم الإداري العام المصري، حيث كان يرأس السلطة التنفيذية، والمجلس التشريعي، ويسيطر على السلطة القضائية، لذلك كان الحكم في تلك الفترة شبه مطلق.
10. منذ نهاية الحرب العربية الإسرائيلية عمل الأردن على تهيئة الأجواء لتوحيد الضفة الغربية مع الأردن، وأصدر مجلس الوزراء الأردني القرار رقم (853) بتاريخ 1948/12/7م والذي تقرر فيه دمج الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية في دولة الأردن، وفي 1948/12/13م أصدر مجلس الأمة الأردني قراراً تاريخياً بالموافقة على وحدة الضفتين.
11. أصدر الملك طلال بن عبد الله بن الحسين ثاني ملوك المملكة الأردنية الهاشمية دستوراً للمملكة بضفتيها بتاريخ 1952/1/1م، وذلك بعد أن أعدته لجنة ملكية، والذي يعتبر أول وثيقة دستورية للمملكة الأردنية الهاشمية بعد أن تمت الوحدة بين ضفتي نهر الأردن وضم الضفة الغربية لإمارة شرق الأردن، ولا يزال دستور 1952م ساري المفعول في المملكة الأردنية الهاشمية مع ما طرأ عليه من تعديلات على أن تبقى جميع القوانين والأنظمة وسائر الأعمال التشريعية المعمول بها في الضفتين نافذة المفعول إلى أن تلغى أو تعدل بقانون آخر يصدر بمقتضى هذا الدستور.
12. وفي الفترة من (7-1988/6/9م) عقدت الجامعة العربية مؤتمراً للقمة بالجزائر ومن توصياتها وضع الضفة الغربية وقطاع غزة لفترة انتقالية تحت إشراف الأمم المتحدة وتمكين الشعب الفلسطيني من تقرير مصيره وإقامة دولته المستقلة عليها بقيادة منظمة التحرير الفلسطينية الممثل الشرعي والوحيد له، فاتخذ الأردن خلال الأيام الأخيرة من تموز 1988م سلسلة من القرارات تمس صميم العلاقة التي ظلت قائمة بين الأردن والضفة الغربية منذ العام 1950م، ففي 1988/7/28م، تلاها صدور إرادة ملكية بحل مجلس النواب الذي يضم ممثلين عن الضفة الغربية وذلك يوم 30 تموز 1988م، وبتاريخ 1988/7/31م أعلن الملك حسين فك العلاقة القانونية والإدارية مع الضفة الغربية، باستثناء أجهزة الأوقاف والمحاكم الشرعية في الضفة الغربية.
13. تشكل أول مجلس للسلطة الوطنية الفلسطينية في مدينة أريحا بتاريخ 1994/7/15م برئاسة الرئيس الراحل المرحوم ياسر عرفات رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير

الفلسطينية، والذي كان يترأس في الوقت ذاته مجلس الوزراء الفلسطيني في ظل غياب التفرقة بين المنصبين – رئاسة السلطة ورئاسة الحكومة–، و قد استمر الوضع كذلك لمدة ثمان سنوات حيث تم الفصل بين منصب رئاسة السلطة ورئاسة الحكومة باستحداث منصب رئيس الوزراء عام 2003م الذي أصبح هو من يترأس جلسات مجلس الوزراء بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى المناطة به بموجب القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، وبذلك فقد أصبحت السلطة التنفيذية في فلسطين تتكون من مؤسستين دستوريتين وهما: رئاسة السلطة الوطنية من ناحية، ومجلس الوزراء (الحكومة) من ناحية أخرى.

14. صدر القانون الأساسي الأول للسلطة الوطنية الفلسطينية عام 2002م، حيث تولى هذا القانون تنظيم مسائل الحكم والحقوق والحريات العامة في الأراضي الخاضعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وعلى هدي من معايير الحكم الديمقراطي التمثيلي والتعددية السياسية، وتتكون السلطة الفلسطينية من سلطات عامة ثلاث أسوة ببقية الأنظمة الدستورية الديمقراطية النيابية، وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

15. وفي العشرين من يناير/1996م جرت أول انتخابات سياسية عامة حرة ومباشرة في الضفة الغربية وقطاع غزة لانتخاب رئيس السلطة الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، حيث تمخضت تلك الانتخابات عن ولادة المجلس التشريعي الفلسطيني الأول للسلطة الوطنية الفلسطينية، والمجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة، ويتولى مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في القانون الأساسي الفلسطيني ونظامه الداخلي.

16. يتكون المجلس التشريعي الفلسطيني من 132 عضواً وذلك وفقاً للمادة(2/3) من القانون رقم (9) لسنة 2005مبشأن الانتخابات وذلك بعد أن كان عدد أعضاؤه 88 عضواً وفقاً للقانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، والذي عدل بصدور القانون الأساسي لسنة 2005م الذي أحال تحديد عدد أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني إلى قانون الانتخابات، وينتخب أعضاء المجلس التشريعي انتخاباً عاماً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات، ويحدد القانون عدد الأعضاء والدوائر والنظام الانتخابي،

وللمجلس لجاناًدائمة وذلك بغرض إعمال الرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسه إليها.

17. أحذ القانون الأساسي الفلسطيني بالنظام الديمقراطي النيابي، حيث لا تقتصر مهمة السلطة التشريعية في فلسطين على الرقابة والتشريع بل تتعدى ذلك إلى صلاحيات أخرى يستمدها المجلس التشريعي من القوانين والتشريعات الأخرى، وإن كان التشريع والرقابة هما الوظيفتين الأصليتين للمجلس، وقد كفل المشرع الفلسطيني الاستقلالية اللازمة لأعضائه في قيامهم بأعمالهم، وأحاطهم بالعديد من الضمانات الضرورية لتمكينهم من ممارسة مهامهم النيابية.

18. أفرد المشرع الفلسطيني الباب الثالث من القانون الأساسي الفلسطيني للحديث عن منصب رئيس السلطة الوطنية، واختياره، وولايته، وشغور منصبه، وسلطاته وصلاحياته، وعلاقته بمجلس الوزراء،ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني، وتكون مدة ولاية الرئيس أربع سنوات، ولا يجوز انتخابه لأكثر من دورتين متتاليتين، وفقاً للمادة (2) من القانون رقم (9) لسنة 2005م.

19. أثار التناقض بين النصوص التشريعية التي تناولت مدة ولاية السلطة جدلاً دستورياً واسعاً حول تاريخ انتهاء ولاية رئيس السلطة الفلسطينية المنتخب بتاريخ 2005/1/9م بعد وفاة الرئيس الراحل المرحوم ياسر عرفات، حيث تمسكت كتلة التغيير والإصلاح البرلمانية بالرأي القائل أن ولاية رئيس السلطة تنتهي بمرور أربعة سنوات تبدأ من تاريخ انتخابه وهو ما يعني أن ولاية رئيس السلطة الوطنية المنتخب بتاريخ 2005/1/9م تنتهي في 2009/1/9م استناداً إلى المادة الأولى من القانون الأساسي لسنة 2005 التي نصت على أن: "مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية هي أربع سنوات، ويحق للرئيس ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية على أن لا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين" ، في حين رأى رئيس السلطة الوطنية والكتل البرلمانية الأخرى التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية امتداد ولاية رئيس السلطة الوطنية إلى التاريخ الذي تنتهي فيه ولاية المجلس التشريعي والذي انتخب بتاريخ 2006/1/25م وذلك وفقاً للمادة 2 من القانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات التي قررت أنه :" يتم انتخاب الرئيس،

وأعضاء المجلس في آن واحد في انتخابات عامة حرة ومباشرة بطريق الاقتراع السري "، وأياً ما كان الأمر فإن التفاهمات الفلسطينية بين الفصائل قد حسمت الأمر باتجاه التمديد لولاية كل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي لحين الوصول إلى توافق وطني على إجراء انتخابات بشكل متزامن.

20. قرر القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م– تمشياً مع النظام البرلماني – جعل مباشرة الاختصاصات التنفيذية والإدارية بواسطة مجلس الوزراء، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء، وتبعاً لذلك فإن رئيس السلطة غير مسئول سياسياً، في حين تقع المسئولية الجماعية على الوزارة ويسأل كل وزير عن أعمال وزارته، ولقد تضمن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م عدة سلطات تنفيذية لرئيس السلطة، يمارس بعضها منفرداً، في حين يباشر بقية هذه السلطات عن طريق الحكومة (مجلس الوزراء).

21. يكون لرئيس السلطة عدة صلاحيات تنفيذية وتشريعية وقضائية ومن الصلاحيات التنفيذية لرئيس السلطة تسمية رئيس الحكومة وإقالته أو قبول استقالتهودعوة مجلس الوزراء للانعقاد وإعلان حالة الطوارئ، كما أن له صلاحيات في مجال الخدمة المدنية، وفي المجال المالي، وفي المجال الأمني،ويكون له أيضاًصلاحيات عدة في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ومن صلاحيات رئيس السلطة في المجال التشريعي إصدار الأنظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذ بعض القوانينالدعوة إلى انتخابات تشريعية ورئاسية عامة الدعوة إلى عقد اجتماعات للمجلس التشريعي إصدار ونشر القوانين بعد سنها من المجلس التشريعي.

22. لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون.

23. كما يكون للرئيس من الصلاحيات القضائية العفو الخاص والمصادقة على أحكام الإعدام كما يكون له عدة اختصاصات تتعلق بالقضاء والنيابة العامة، إضافة إلى الصلاحيات الأخرى لرئيس السلطة الوطنية في المجال الدبلوماسي والسياسة الخارجية.

24. وقد أفرد المشرع الفلسطيني المواد من 63 – 83 من الباب الخامس في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 للحديث عن مجلس الوزراء، والأحكام الدستورية التي تبين كيفية اختيار رئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء، وإقالته واستقالته، وسلطاته وصلاحياته، وعلاقته بالمؤسسات الدستورية الأخرى ومسئوليته أمامها، وغير ذلك من المسائل، ولا يمارس رئيس الوزراء مهامه إلا بعد نيل الثقة من المجلس التشريعي الفلسطيني، مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ.

25. ولقد فرق القانون الأساسي الفلسطيني بين ثلاثة أنواع من الصلاحيات الدستورية والإدارية التي تمارسها الحكومة، فالنوع الأول من الصلاحيات هي الاختصاصات التي يمارسها رئيس الوزراء منفرداً باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية وذلك نتيجة لاقتراب النظام الدستوري الفلسطيني إلى الشكل البرلماني، والنوع الثاني هي الاختصاصات التي يمارسها مجلس الوزراء مجتمعاً كوحدة واحدة ولا يملك رئيس الوزراء في هذه الحالة التقرير منفرداً بدون الرجوع إلى أعضاء حكومته للتصويت على أي قرار يراد اتخاذه وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي لمجلس الوزراء، أما النوع الأخير من الصلاحيات فهي الاختصاصات المنوطة بالوزراء منفردين (كل وزير على حدة) وذلك باعتبار أن كل وزير هو الرئيس الأعلى في وزارته.

26. حدد القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الأدوات الرقابية المتاحة لأعضاء السلطة التشريعية اللازمة لمراقبة ومسائلة الحكومة وهي الأسئلة والاستجوابات، وحجب الثقة، والتحقيق البرلماني، وتعتبر الحكومة مستقيلة فور بدء ولاية جديدة للمجلس التشريعي، وبعد حجب الثقة عن رئيس الوزراء أو عن رئيس الوزراء وحكومته، أو عن ثلث عدد الوزراء على الأقل، وعند إجراء أية إضافة أو تغيير أو شغور أو إقالة تشمل ثلث عدد أعضاء مجلس الوزراء على الأقل، كما تعتبر الحكومة

مستقيلة عند وفاة رئيس الوزراء، أو عند استقالة رئيس الوزراء أو استقالة ثلث عدد أعضاء الحكومة على الأقل، أو إقالة رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية.

27. حدد القانون الاساسي الفلسطيني معالم السلطة القضائية. وقد نص المشرع الفلسطيني على عدة ضمانات من شأنها أن تكفل استقلالية السلطة القضائية وعملها، ولقد كان أولى الضمانات التي قررها المشرع لاستقلال القضاء هي إرساء القانون الأساسي الفلسطيني لمبدأ سيادة القانون كأساس للتشريع وإلى ذلك أشارت المادة (6) من القانون الأساسي فنصت على أن : " مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص "، وهي ضمانة دستورية لا غنى عنها في أي نظام سياسي لاستقلال القضاء في مواجهة السلطات الأخرى.

28. كما أورد المشرع الكثير من النصوص القانونية التي نصت صراحة على استقلال السلطة القضائية، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (97) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م بقولها : " السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني "، ونصت المادة (98) على أن " القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة "، وبذات المعنى جاءت المادة (1)من قانون السلطة القضائية رقم(1) لسنة 2002م التي نصت على أن: " السلطة القضائية مستقلة، ويحظر التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة "، كما نصت المادة (2) منه على أن: " القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ".

29. وتنقسم السلطة القضائية إلى شعبتين رئيسيتين تشكلان جناحي العدالة في فلسطين، وهما جهاز المحاكم، ومؤسسة النيابة العامة، وتتكون المحاكم الفلسطينية من: المحاكم الشرعية والدينية والمحكمة الدستورية العليا والمحاكم النظامية، وتنشأ المحاكم العسكرية بقوانين خاصة، كما يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية، أما النيابة العامة فتؤلف من النائب العام ومساعديه، وأعضاء النيابة العامة بدرجاتهم المختلفة.

30. يشتمل الجهاز القضائي في فلسطين إضافة الى المحاكم النظامية والمحكمة الدستورية والنيابة العامة على محاكم دينية تختص بحل المسائل والقضايا المتعلقة بقوانين الأحوال الشخصية لكل ديانة على حدا، فهناك المحاكم الشرعية للمسلمين، والمحاكم الكنسية للمسيحيين، وهذه المحاكم مستقلة عن المحاكم النظامية إدارياً وقضائياً وكذلك على المحاكم العسكرية التي تختص بالشأن العسكري إضافة لبعض المحاكم الخاصة التي تختص كل منها بمجال قضائي معين.

ثانياً: التوصيات

1. إعداد دستور دولة فلسطين على أنيجسد النظام النيابي البرلماني بشكل كامل مع ما يتضمنه هذا النظام من أركان، وذلك لما لهذا النظام من مميزات، وكونه الأكثر تمثيلاً لرغبات الشعب، وإنهاء النظام الدستوري الحالي الذي هو عبارة عن نسخة مشوهة ومختلطة من النظام الرئاسي الجانح نحو النظام البرلماني، فلم يعد نظاماً رئاسياً خالصاً ولا هو نظاماً برلمانياً خالصاً.
2. تشكيل المحكمة الدستورية لتمارس مهامها الموكلة بها وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، و قانون المحكمة الدستورية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2006 ووضعه موضع التطبيق، وذلك لتحقيق الأهداف القانونية التي توخاها المشرع من ذلك و في مقدمتها التأكد من مطابقة التشريعات بأنواعها للقانون الأساسي و فلسفة المشرع هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى لتكون المحكمة أداة فعالة لحفظ التوازن السياسي في الساحة الفلسطينية لاسيما مع كثرة البرامج السياسية المطروحة على الحلبة السياسية بكثرة ألوان الطيف السياسي التي تنشط في المجتمع الفلسطيني على الساحة الحزبية، وللفصل في المنازعات الدستورية التي تثور بشأن تنازع الصلاحيات بين سلطات الدولة.
3. دراسة التطورات الدستورية التي مرت بها فلسطين في كليات الحقوق والشريعة والقانون بالجامعات الفلسطينية وذلك من خلال تضمين ذلك لمساق تاريخ القانون الفلسطيني، أو من خلال إفرادها في مساق دراسي مستقل وذلك لما للتطورات الدستورية من تأثير واضح على مختلف القوانين والتشريعات الفلسطينية سواء التي تنتمي إلى فروع القانون العام أو القانون الخاص لمعرفة الفلسفة التشريعية التي قامت عليها تلك القوانين

والتشريعات، للاستفادة منها في تطوير الاتجاهات التشريعية المعاصرة في المجتمع الفلسطيني.

4. توحيد القوانين والتشريعات السارية في شطري الوطن، والتي ينتمي كل منها إلى نظام قانوني مختلف، وفلسفة قانونية مغايرة، ومدرسة تشريعية مختلفة، والتي سن الكثير منها لتلبية رغبات أنظمة الحكم المتعاقبة على فلسطين، ولم تكن قد شرعت تلبية لرغبات حقيقية للحاجات التشريعية للمجتمع الفلسطيني، والتي صدر معظمها عن سلطات دستورية أجنبية أو غير فلسطينية على الأقل، والتركيز أولاً على البدء بالمجموعات التشريعية الرئيسة الأكثر شيوعاً في العمل القضائي والقانوني كالقانون المدني وقانون العقوبات والقانون التجاري، وغيرها من القوانين الهامة في الحياة العملية.
5. إنشاء مكتبة وطنية دستورية تكون مهامها جمع ونشر الوثائق الدستورية، والقوانين والقرارات الصادرة في الشأن الدستوري وفهرستها وترتيبها وفقاً للفترات التي شهدت تطوراً دستورياً في تاريخ الشعب الفلسطيني منذ الحكم العثماني وحتى هذه اللحظة، وكذلك لجمع الكتب والدراسات والأبحاث التي وجدت في هذا المجال، وذلك حفظاً للتراث والتاريخ الدستوري للشعب الفلسطيني، وللتسهيل على القانونيين والباحثين والمهتمين بهذا المجال.

المراجع:

أولاً : المراجع العربية:

الكتب:

1. إبراهيم أبراش، البعد القومي للقضية الفلسطينية، مركز دراسات الوحدة القومية، القاهرة، 1987م.
2. إبراهيم جورج ثيودوري، القدس في العيون، دار يافا العلمية للنشر والثقافة، عمان، 2011.
3. أحمد نوري النعيمي ، اليهود والدولة العثمانية ، دار الحرية للطباعة ، بغداد 1990.
4. أحمد سعيد نوفل وآخرون، المدخل إلى القضية الفلسطينية، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، 19 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، النظام القانوني لقطاع غزة، بدون تاريخ نشر.
5. أحمد طربين ، قضية فلسطين 1897 – 1948 ، ج1 ، ط1 ، دمشق 1968.
6. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، الطبعة السابعة، مطبوعات نادي القضاة، القاهرة، 1993م.
7. أحمد شاهين، فك الارتباط الأردني: الدوافع والتحديات، شئون فلسطينية، العدد 186، بيروت، أيلول /سبتمبر 1988.
8. أحمد المبيض، مجموعة قوانين العقوبات المطبقة في فلسطين، مطبعة النور، جنين، بدون تاريخ نشر.
9. إسماعيل أحمد ياغي، الدولة العثمانية في التاريخ الإسلامي الحديث، الطبعة الثانية، مكتبة العبيكان، الرياض، 1998م.
10. – د.نظام محمود بركات، دراسات فلسطينية، غير موضح جهة النشر، الرياض، 1988م.
11. إسماعيل الخطيب الطوباسي، كفاح الشعب الفلسطيني 1908-1965م، بدون دار نشر، عمان، 1977م.
12. السيد ياسين ، علي الدين هلال ، الاستعمار الاستيطاني الصهيوني في فلسطين 1882-1948 ، ج1 ، معهد البحوث والدراسات العربية ، بيروت 1975.
13. أيميل توما، ستون عاماً على الحركة القومية العربية الفلسطينية، ط2، دمشق، 1978م.

14. أيميل توما ، فلسطين في العهد العثماني ، الشركة العربية للتوزيع والنشر ، الأردن، بدون تاريخ نشر.

15. إميل الغوري، فلسطين عبر ستين عاماً، الجزء الثاني، دار النهار للنشر، بيروت، 1973.

16. الهواري، سر النكبة، د ن، د م، 1955م.

17. أنور حمدان الشاعر، المدخل للعلوم القانونية، محاضرات ألقيت على طلبة الشريعة والقانون، مكتبة الطالب الجامعي، الجامعة الإسلامية، غزة، 2008م.

18. تيسير جبارة، دراسات في تاريخ فلسطين الحديث، الطبعة الثانية، مؤسسة البيادر الصحفية، القدس، 1986م.

19. جلال يحيى ، العالم العربي الحديث – الفترة الواقعة بين الحربين العالميتين ، دار المعارف ، مصر 1966.

20. جمال قدورة، الأحزاب السياسية الفلسطينية منذ 1929 – 1936، الطبعة الأولى، دار مكتبة الحياة، الخليل، 1996م.

21. جميل أبو كاشف، محاضرات في الإجراءات الجزائية، أكاديمية عرفات للشرطة، وزارة الداخلية، غزة، 2004م.

22. حسن الزيني، الهيئة العربية العليا : تاريخ ومواقف، دار الاتحاد العربي، القاهرة، 1968م.

23. حسين أبو النمل، قطاع غزة 1948–1967، تطورات اقتصادية وسياسية واجتماعية وعسكرية، مركز أبحاث منظمة التحرير الفلسطينية، بيروت، 1979.

24. حسين عثمان عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني: القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، 1989م.

25. خير الدين الزركلي ، الإعلام ، ط4 ، ج5 ، دار العلم للملايين، بيروت، بدون تاريخ نشر.

26. خالد السبول، الهاشميون من حكم الإمارة العثمانية إلى تأسيس الممالك العربية، الأهلية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2011.

27. رياض محمود الاسطل، تاريخ فلسطين الحديث والمعاصر، الطبعة الثانية،غير موضح دار النشر، 2000م، غزة.

28. راجي الصوراني، النظام القانوني لقطاع غزة 1948- 1967م، بحث منشور في " مركز حقوق الإنسان في جامعة بيرزيت": أي نظام قانوني نريد لفلسطين، فلسطين، مركز حقوق الإنسان في جامعة بيرزيت، 1996م.

29. رفيق النتشة، إسماعيل ياغي، تاريخ فلسطين الحديث، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 1991م.

30. رولاند فريدريك، آرنولد ليتهولد، فراس لحام، التشريعات الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية بشأن القطاع الأمني، من منشورات مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، النسخة العربية، رام الله، 2008م.

31. رمضان محمد أبو السعود، د.محمد حسن قاسم، مبادئ القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1995م.

32. سيار كوكب علي الجميل ، تكوين العرب الحديث 1516 – 1916 ، ط1 ، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل 1991.

33. سامي هداوي ويوسف الصايغ، ملف القضية الفلسطينية، مركز الأبحاث، بيروت، 1968م.

34. سميح شبيب، حكومة عموم فلسطين : مقدمات ونتائج، منشورات البيادر، القدس، بدون تاريخ نشر.

35. ساهر الوليد، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2008.

36. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2007م.

37. صلاح العاوور، د.مازن سيسالم، تاريخ الدويلات الإسلامية، مكتبة المنارة، الطبعة الأولى، غزة، 1997م.

38. عاطف عدوان، دراسات في القضية الفلسطينية، الجامعة الإسلامية، الطبعة الرابعة، غزة، 2006، أمين الحسيني، حقائق عن القضية الفلسطينية.

39. عادل حسن غنيم ، الحركة الوطنية الفلسطينية 1917 – 1936 ، الهيئة المصرية العامة، مصر، 1974.

40. عارف العارف، نكبة فلسطين والفردوس المفقود (1947-1952)، الجزء الخامس، المكتبة العصرية، صيدا، لبنان، 1960.

41. عبد الوهاب الكيالي، تاريخ فلسطين الحديث، الطبعة الأولى، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 1990م.

42. - الموسوعة السياسية ، ج1 ، ط1 ، الدار العربية للموسوعات ، بيروت، 1986

43. - وثائق المقاومة الفلسطينية العربية ضد الاحتلال البريطاني والصهيونية (1918 -1939)، الطبعة الأولى مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، 1986م.

44. علي حيدر، درر الحكام شرح مجلة الأحكام، بيروت، دار الكتب العلمية، بدون تاريخ نشر.

45. عصام سخنيني، فلسطين الدولة ... جذور المسالة في التاريخ الفلسطيني، مركز أبحاث منظمة التحرير الفلسطينية، نيقوسيا، قبرص، 1958م.

46. عيسى الشعيبي، الكيانية الفلسطينية، الوعي الذاتي والتطور المؤسساتي 47- 1977م، مركز أبحاث منظمة التحرير الفلسطينية، بيروت، 1979م.

47. عبد المنعم خليل، حروب مصر المعاصرة، الزهراء، القاهرة، 1985م.

48. عبد القادر صابر جرادة، موسوعة الإجراءات الجزائية، المجلد الأول، الطبعة الأولى، مكتبة آفاق، غزة، 2009.

49. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1992م.

50. عوض محمد عوض، المبادئ العامة في قانون الإجراءات الجنائية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1999م.

51. فتحي عبد النبي الوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين 1917م – 1995م، الطبعة الثانية، مطابع الهيئة الخيرية، غزة، 1996م.

52. - القانون الدستوري والنظم السياسية (2) السلطات الثلاث،الطبعة السادسة،دار المقداد للطباعة 2010،ص470.

53. - القضاء الدستوري في فلسطين وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل ومشروع قانون المحكمة الدستورية العليا (دراسة مقارنة)، دار المقداد للطباعة، غزة، 2004م.

54. كامل محمود خلة، فلسطين والانتداب البريطاني 1922-1939 ، منظمة التحرير الفلسطينية ، بيروت 1974.

55. - فلسطين والانتداب البريطاني (1922-1939)، ط2 ، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان ، طرابلس-ليبيا ،1982م.

56. محمد سهيل قطوش، تاريخ العثمانيين من قيام الدولة إلى الانقلاب، دار النفائس، بيروت، 1997م.

57. مروة جبر، جامعة الدول العربية وقضية فلسطين (1945-1965)، مركز أبحاث منظمة التحرير الفلسطينية، نيقوسيا، قبرص، 1989م.

58. مهدي عبد الهادي، المسألة الفلسطينية ومشاريع الحلول السياسية 1934-1974، المكتبة العصرية، بيروت، لبنان، 1975م.

59. محمد خالد الأزعر، حكومة عموم فلسطين في ذكراها الخمسين، دار الشروق، عمان، 1998م.

60. ماجد عباس هديب عبد الهادي، الهاشمية والصهيونية وجهان لعملة واحدة، الجزء الأول، بدون ناشر، الطبعة الأولى، فلسطين، 2012م.

61. محمد سعيد حمدان، سياسة مصر تجاه القضية الفلسطينية 1948-1956، دار اليازوري، الطبعة العربية، عمان،2006.

62. محمد جمال مطلق الذنيبات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003م.

63. محمد أحمد سليمان المحافظة، العلاقات الأردنية الفلسطينية: السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية 1939-1951، الطبعة الأولى، دار الفرقان، عمان، 1983م.

64. محمد مطلق الذنيبات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003.

65. محمد شفيق صرصار، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، من منشورات المدرسة الوطنية للإدارة، تونس، 2007م.

66. نافذ ياسين المدهون، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، مكتبة آفاق، غزة، 2008م.

67. نجيب صدفة، قضية فلسطين، دار الكتاب، بيروت، 1950م.

68. نديم بيطار، قضية العرب الفلسطينية، 1947م.

69. يوسف الخوري، المشاريع الوحدوية العربية 1913-1989م " دراسة توثيقية " ، مركز دراسات الوحدة العربية، بدون تاريخ نشر.

رسائل الماجستير والدكتوراه:

1. جمال محمود أبو كميل، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية، رسالة ماجيستير بإشراف الدكتور فتحي الوحيدي، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2012، ص 46.

2. جميل جمعة سلامة، النظام الدستوري في فلسطين، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2009، غزة.

3. عمر حمزة التركماني، القضاء الدستوري في فلسطين وفقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة2006م، رسالة ماجيستير بإشراف الدكتور فتحي الوحيدي،كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2010م.

4. ليث محمد إبراهيم، الإدارة البريطانية في فلسطين 1918- 1939، رسالة ماجستير ، جامعة تكريت، العراق، 2010م.

ثانياً : المراجع الأجنبية:

1- Marloe, John – Rebellion in Palestine – The Cresset Press – London – 1946.

2- Robert, John &Hadawi, Sami – The Palestine Diary – Volume 1 – 1914 –1945 – Palestine Research Center – Beirut – Lebanon – 1970 .

ثالثاً: المصادر القانونية والتشريعية:

1) مرسوم انتخاب المجلس التشريعي لسنة 1922م
2) النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
3) مرسوم دستور فلسطين لعام 1922م.
4) مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1923م.
5) مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1933م.
6) مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1935م.

7) مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1939م.
8) قانون المحاكم رقم (31) لسنة 1940م.
9) قانون محاكم البلديات رقم (18) لسنة 1928م.
10) الوقائع الفلسطينية، كانون أول 1949م، العدد رقم 1. 26-
11) المذكرة الإيضاحية للإعلان الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962م.
12) - الجريدة الرسمية الأردنية.
13) - القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
14) - القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002م.
15) - القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005م.
16) - القانون رقم (4) لسنة 2006م بتعديل أحكام القانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات.
17) - القانون رقم (10) لسنة 2004م بشأن حقوق وواجبات أعضاء المجلس التشريعي.
18) - قانون رقم (11) لسنة 2004م بشأن مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين.
19) - القانون رقم (4) لسنة 1995م بشان إجراءات إعداد التشريعات
20) - القانون رقم (8) لسنة 2008بشأن الجريدة الرسمية الفلسطينية.
21) - القانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية.
22) - قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005م.
23) - قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م.
24) - قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م.
25) - قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م.
26) - قانون تنظيم الزكاة رقم (9) لسنة 2008م.
27) - قانون رقم (7) لسنة 2008م بشأن هيئة حقوق أسر الشهداء.
28) - قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005م .
29) - قانون الانتخابات رقم (5) لسنة 2009م.
30) - القانون رقم (18) لسنة 2004م بتعديل بعض أحكام القانون رقم (2) لسنة 1997بشأن سلطة النقد الفلسطينية.
31) قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية
32) - قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م
33) - قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2005م.
34) - قانون المصارف رقم (2) لسنة 2002م.

35)- قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005م.

36)- القانون رقم (6) لسنة 1998م بشأن مراكز الإصلاح والتأهيل " السجون

37)- قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م.

38)- قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.

39)- قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.

40)- قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005م.

41)- نظام منح جوازات السفر الفلسطيني.

رابعاً: المواقع الإلكترونية:

1- موقع موسوعة ويكيبيديا الحرة على الانترنت: http://ar.wikipedia.org

2- الرابط الإلكتروني: http : // www.Al – kawthar.op . cit 3

3- موقع المقتفي (منظومة التشريع والقضاء في فلسطين)، قاعدة التشريعات المنفردة، حقبة الانتداب البريطاني، الدساتير والقوانين الأساسية، والتشريعات التفسيرية، دستور فلسطين، الرابط الالكتروني: www.muqtafi.birzeit.edu

4- مقال بعنوان: الصهيونية وآثارها، فلسطين في الذاكرة، الرابط الإلكتروني : http://www.palestineremembered.com/Articles/General/Story2403.html

5- فلسطين قبل عام 1948، الموقع الالكتروني لقناة الجزيرة القطرية، تاريخ الإطلاع: 2012/10/13م http://www.aljazeera.net/mritems/streams/2008/3/12/1_776387_1_43.swf

خامساً: منشورات ودوريات ومجلات:

1- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، النظام القانوني لقطاع غزة، ، سلسلة الدراسات (9)، غزة، 1996م، ص3.

2- د.إبراهيم رضوان الجندي، سياسة الانتداب البريطاني الاقتصادية في فلسطين 1922- 1939، منشورات دار الكرمل، عمان، 1986م، ص 16.

3- بربارة حداد ، المواقف البريطانية في فلسطين بين عامي 1918-1920 ، مجلة شؤون فلسطينية العدد 17 ، كانون الثاني 1973 ، ص 122.

4- محمد عزة دروزة، القضية الفلسطينية في مختلف مراحلها، الجزء الأول، منشورات المطبعة العصرية، بيروت، 1959م، ص 122 وما بعدها.

5- جريدة النهار، عدد1205، 3و4تشرين اول1937، ص5.

6- الموسوعة الفلسطينية، المجلد الرابع، الطبعة الأولى، دمشق، 1984م، ص 559.

7- الموسوعة الفلسطينية، المجلد الخامس، القسم الثاني، النضال الفلسطيني في إطار منظمة التحرير، الطبعة الأولى، بيروت، 1990م، ص 169.

8- اتفاقية رودس، وزارة الإرشاد القومي، د ب، القاهرة، 1958م، ص4.

المسلسل	المــوضـــــوع	رقم الصفحة
.1	المقدمة	1
.2	موضوع البحث	3
.3	منهجية البحث	4
.4	إشكالية البحث	4
.5	تساؤلات البحث	5
.6	الصعوبات التي واجهت الباحث	5
.7	خطة البحث	6
.8	**الباب الأول: نظام الحكم في فلسطين قبل السلطة الوطنية الفلسطينية**	**7**
.9	الفصل الأول: نظام الحكم في فلسطين إبان العهدين العثماني والبريطاني	7
.10	المبحث الأول: التطورات الدستورية في العهد العثماني	8
.11	المطلب الأول: نظام الحكم في الدولة العثمانية	8
.12	المطلب الثاني: الإدارة العثمانية في فلسطين	10
.13	المبحث الثاني: التطورات الدستورية في العهد البريطاني	14
.14	المطلب الأول: الإدارة العسكرية البريطانية في فلسطين	14
.15	المطلب الثاني: الإدارة المدنية البريطانية في فلسطين	17
.16	الفرع الأول: الإدارة المدنية البريطانية السابقة لصدور دستور فلسطين 1922م	18
.17	الفرع الثاني: الإدارة المدنية البريطانية التالية لصدور مرسوم دستور فلسطين 1922م	22
.18	الفرع الثالث: تنظيم السلطات العامة وفقاً لمرسوم دستور فلسطين لعام 1922م	24
.19	أولاً: السلطة التشريعية	24
.20	ثانياً: السلطة التنفيذية	29
.21	ثالثاً: السلطة القضائية	34

.22	الفصل الثاني: نظام الحكم في فلسطين في عهد الإدارات العربية	**43**
.23	المبحث الأول: حكومة عموم فلسطين	44
.24	المطلب الأول : التمثيل السياسي الفلسطيني قبل نكبة عام 1948م	44
.25	الفرع الأول: اللجنة العربية العليا	44
.26	الفرع الثاني: الهيئة العربية العليا	47
.27	المطلب الثاني : التمثيل السياسي الفلسطيني بعد نكبة عام 1948م	49
.28	الفرع الأول: الإدارة المدنية الفلسطينية	50
.29	الفرع الثاني: إعلان حكومة عموم فلسطين	51
.30	الفرع الثالث: الخصائص الموضوعية للنظام المؤقت لحكومة عموم فلسطين	56
.31	الفرع الرابع: الخصائص الشكلية للنظام المؤقت لحكومة عموم فلسطيني	58
.32	الفرع الخامس: نهاية حكومة عموم فلسطين	58
.33	المبحث الثاني: الإدارات العربية في فلسطين	61
.34	المطلب الأول: الحكم الأردني في الضفة الغربية	61
.35	الفرع الأول: الخطوات الإدارية والقانونية نحو وحدة فلسطين والأردن	62
.36	الفرع الثاني: فك الارتباط الإداري والقانوني بين الأردن والضفة الغربية	65
.37	المطلب الثاني: الإدارة العربية المصرية في قطاع غزة	68
.38	الفرع الأول: القانون الأساسي رقم (621) لسنة 1953م	69
.39	الفرع الثاني: القانون الأساسي رقم (255) لسنة 1955م	73
.40	الفرع الثالث: قرار بقانون رقم (42) لسنة 1958م بشأن تعديل أحكام القانون الأساسي لقطاع غزة	78
.41	الفرع الرابع: النظام الدستوري لقطاع غزة لعام 1962م	78
.42	التعديل الدستوري الأول للنظام الدستوري (1962/5/29م)	83
.43	التعديل الدستوري الثاني للنظام الدستوري (1964/12/1م)	83
.44	**الباب الثاني: نظام الحكم في فلسطين في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية**	**85**

45.	الفصل الأول: السلطة التشريعية	90
46.	المبحث الأول: الوظيفة التشريعية	92
47.	المطلب الأول: اقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها	92
48.	الفرع الأول: إقتراح مشروعات القوانين	93
49.	الفرع الثاني: مناقشة مشروعات القوانين	93
50.	الفرع الثالث: إقرار مشروعات القوانين	95
51.	المطلب الثاني: إصدار القوانين ونشرها	95
52.	الفرع الأول: إصدار القوانين	95
53.	الفرع الثاني: نشر القوانين	96
54.	المبحث الثاني: الوظيفة الرقابية (السياسية)	98
55.	المطلب الأول: الأسئلة	98
56.	المطلب الثاني: الاستجواب	99
57.	المطلب الثالث: حجب الثقة عن الحكومة	100
58.	المطلب الرابع: التحقيق البرلماني	103
59.	المبحث الثالث: الوظائف الفرعية	105
60.	المطلب الأول: الصلاحيات ذات الطابع المالي والإداري	105
61.	الفرع الأول: القروض والتعهدات المالية	105
62.	الفرع الثاني: الرواتب والاستقطاعات والتمويل	106
63.	الفرع الثالث: الصلاحيات التنفيذية والإدارية	107
64.	المطلب الثاني: الصلاحيات ذات الطابع القضائي "العفو العام عن بعض الجرائم"	109
65.	الفصل الثاني: السلطة التنفيذية	111
66.	المبحث الأول: رئاسة السلطة الوطنية	113
67.	المطلب الأول: إختيار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية	113
68.	الفرع الأول: طريقة انتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية	113

.69	الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بالمرشح لمنصب رئيس السلطة الوطنية	114
.70	المطلب الثاني: ولاية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية	115
.71	المطلب الثالث: شغور منصب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية	123
.72	الفرع الأول: التنظيم الدستوري والتشريعي	123
.73	الفرع الثاني: حالات شغور منصب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية	126
.74	الفرع الثالث: الانتخابات الفرعية لمنصب رئيس السلطة الوطنية الفسطينية	129
.75	المطلب الرابع: سلطات وصلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية	130
.76	الفرع الأول: الصلاحيات التنفيذية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية	131
.77	الفرع الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية	138
.78	الفرع الثالث: الصلاحيات القضائية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية	140
.79	الفرع الرابع: الاختصاصات المتعلقة بالقضاء والنيابة العامة	140
.80	الفرع الخامس: صلاحيات رئيس السلطة الوطنية في المجال الدبلوماسي والسياسة الخارجية	142
.81	الفرع السادس: الذمة المالية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية	143
.82	المبحث الثاني: مجلس الوزراء (الحكومة)	144
.83	المطلب الأول: تشكيل مجلس الوزراء	145
.84	الفرع الأول: عدد أعضاء مجلس الوزراء	146
.85	الفرع الثاني: نيل الثقة الدستورية	146
.86	الفرع الثالث: أداء اليمين الدستورية	148
.87	الفرع الرابع: التعديل الوزاري	148
.88	المطلب الثاني: صلاحيات رئيس الوزراء وأعضاء حكومته	149
.89	الفرع الأول: اختصاصات رئيس الوزراء	149
.90	الفرع الثاني: اختصاصات مجلس الوزراء	150
.91	المطلب الثالث: مسئولية رئيس وأعضاء الحكومة	153

.92	الفرع الأول: مفهوم المسئولية الوزارية	153
.93	الفرع الثاني: أنواع المسئولية الوزارية	154
.94	المطلب الرابع: إقالة واستقالة الحكومة	155
.95	الفرع الأول: فور بدء ولاية جديدة للمجلس التشريعي	155
.96	الفرع الثاني: بعد حجب الثقة عن رئيس الوزراء أو عن رئيس الوزراء وحكومته، أو عن ثلث عدد الوزراء على الأقل	156
.97	الفرع الثالث: أية إضافة أو تغيير أو شغور أو إقالة تشمل ثلث عدد أعضاء مجلس الوزراء على الأقل	156
.98	الفرع الرابع: وفاة رئيس الوزراء	156
.99	الفصل الثالث: السلطة القضائية	158
.100	المبحث الأول: تنظيم المحاكم النظامية والمحكمة الدستورية والنيابة العامة	163
.101	المطلب الأول: المحاكم النظامية	164
.102	الفرع الأول: محاكم الصلح	166
.103	الفرع الثاني: محاكم البداية	167
.104	الفرع الثالث: محاكم الاستئناف	170
.105	الفرع الرابع: المحكمة العليا	170
.106	المطلب الثاني: المحكمة الدستورية العليا	176
.107	المطلب الثالث: تنظيم النيابة العامة	184
.108	الفرع الأول: أعضاء النيابة العامة	184
.109	المبحث الثاني: المحاكم الشرعية والدينية والمحاكم العسكرية والمحاكم الخاصة	189
.110	المطلب الأول: المحاكم الشرعية والدينية	189
.111	الفرع الأول: المحاكم الشرعية	189
.112	الفرع الثاني: المحاكم الدينية الكنسية	198
.113	المطلب الثاني: المحاكم العسكرية والخاصة	199

.114	الفرع الأول: المحاكم العسكرية	199
.115	الفرع الثاني: المحاكم الخاصة	207
.116	**النتائج والتوصيات**	**210**
.117	**قائمة المراجع والمصادر**	**220**